

LA POLÍTICA IMPORTA

Democracia y desarrollo en América Latina

J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Díaz

Andrés Allamand Zavala, Fernando Carrillo Flórez,
Koldo Echebarría, Flavia Freidenberg, Edmundo Jarquín

**Publicado por el
Banco Interamericano de Desarrollo
y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral**

Washington, D.C.

2006

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID o del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

La política importa : democracia y desarrollo en América Latina / J. Mark Payne ... [et al.].

"Edición 2006"

p. cm. Includes bibliographical references.

ISBN: 1597820180

I. Elections—Latin America. 2. Latin America—Politics and government—1980- 3. Latin America—Economic conditions—1982- I. Payne, J. Mark. II. Inter-American Development Bank. III. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

324 P397--dc22

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

IDB Bookstore
Tel.: (202) 623-1753
Fax: (202) 623-1709
idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Primera edición, 2002
Edición revisada, 2006
ISBN 1-59782-018-0

Contenido

Prólogo	v
Agradecimientos	vii
Prefacio	ix

Capítulo 1	1
El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)	
<i>Edmundo Jarquín y Koldo Echebarría</i>	

Primera parte

Instituciones y democracia (I): formas de gobierno y reglas electorales

Capítulo 2	19
Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática	
<i>Mark Payne y Andrés Allamand Zavala</i>	

Capítulo 3	41
Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática	
<i>Mark Payne</i>	

Capítulo 4	91
El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos	
<i>Mark Payne</i>	

Capítulo 5	129
Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real	
<i>Fernando Carrillo Flórez</i>	

Segunda parte
Instituciones y democracia (II): partidos políticos

Capítulo 6	165
Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática	
<i>Mark Payne</i>	
Capítulo 7	197
Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos	
<i>Daniel Zovatto y Flavia Freidenberg</i>	

Tercera parte
Participación ciudadana y democracia

Capítulo 8	241
Instituciones de democracia directa en América Latina	
<i>Daniel Zovatto</i>	
Capítulo 9	263
Tendencias de participación electoral	
<i>Mercedes Mateo Díaz y Mark Payne</i>	
Capítulo 10	297
El apoyo de la opinión pública a la democracia	
<i>Mercedes Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto</i>	
Conclusiones	331
Las principales tendencias de reforma democrática en América Latina	
<i>Los autores</i>	
Acerca de los autores	347

CD-ROM

Apéndice 1

Reseña de las principales características institucionales de los países estudiados

Apéndice 2

Participación electoral en América Latina 1978-2004

Apéndice 3

Resultados de las elecciones presidenciales y legislativas

Prólogo

Desde que hace más de doscientos años Charles de Montesquieu y Adam Smith señalaran el vínculo que existe entre el bienestar de las naciones y un marco legal capaz de asegurar la vigencia de ciertos derechos, este tema no ha dejado de ser objeto de debate y discusión en foros tanto políticos como académicos. Ya en el siglo XX, la importancia de las instituciones ha sido examinada por Ronald Coase y académicos neo-institucionalistas como Douglass North, para adquirir en los años 90 renovado protagonismo por la alineación de acontecimientos y pensamiento en esta materia.

Economías cada vez más globalizadas y mercados exigentes requieren capacidad de respuesta y adaptación, lo que implica un sistema jurídico y políticas públicas predecibles y confiables; marcos regulatorios que combinen fiabilidad con flexibilidad para estimular el crecimiento de las empresas y la ampliación del mercado laboral; capacidad de inversión en infraestructura y capital humano; y políticas sociales que contribuyan a generar una fuerza laboral preparada y cubierta a través de un sistema efectivo de protección social. Todo lo anterior reposa necesariamente sobre un sistema de instituciones fuertes que permita diseñar y ejecutar reformas graduales, sólidas y adaptadas a cada realidad.

Los últimos veinticinco años han sido testigos de una progresiva consolidación de las libertades democráticas en América Latina y el Caribe, por lo que actores políticos y ciudadanía han aceptado las reglas del juego electoral. En estos gobiernos acotados en el tiempo, los representantes han aceptado periódicamente verse sometidos a procesos de competición política en los que se sanciona el desempeño a través del voto. Ahora la región está atravesando la fase electoral más intensa de su historia, lo que en algunos casos está suponiendo realineaciones, el acceso de nuevos grupos a las instituciones representativas y, con ellos, ciertamente, nuevas ideas. El desafío es que, más allá de las personas elegidas, las instituciones democráticas permanezcan, se consoliden y resulten fortalecidas de esos procesos.

Son precisamente esas instituciones el objeto de estudio de este trabajo, en el que se presentan las grandes tendencias de reforma observadas en la región, así como las grandes disyuntivas a las que se enfrenta. “La política importa” implica que no sólo son determinantes los intercambios, negociaciones y concesiones que los líderes realizan entre sí, sino también y sobre todo las instituciones en el marco de las cuales se desenvuelven.

Inscrito en esa línea de pensamiento, este libro es el resultado del esfuerzo conjunto que el Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional iniciaron en 2002 con la publicación de *La política importa* en español y en inglés. La gran demanda de que fue objeto motivó la elaboración de esta edición ampliada y revisada en la que se han actualizado y profundizado algunas de las ideas originales. Como ya lo hiciera la primera edición, esperamos que este libro siga alimentando el debate sobre las grandes cuestiones institucionales que afectan el desarrollo de la región.

Luis Alberto Moreno
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo

Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

Agradecimientos

Este libro es el fruto de las contribuciones de muchas personas. El proyecto fue posible gracias al sólido apoyo y al compromiso —intelectual y logístico— de Edmundo Jarquín, jefe de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, así como de Bengt Säre-Söderbergh, ex secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Merece una mención especial Andrés Allamand, como gestor de las primeras ideas que dieron origen a este proyecto, por su entusiasmo y por hacernos creer a todos los demás en su importancia.

Los debates teóricos y conceptuales se nutrieron de reflexiones y análisis sobre obras publicadas por numerosos académicos. Dada la importancia particular de sus estudios para la definición de los marcos conceptuales y las ideas que se exponen en los distintos capítulos, debemos un agradecimiento especial a Manuel Alcántara, John Carey, Fernando Cepeda, Rodolfo Cerdas, Larry Diamond, Scott Mainwaring, Dieter Nohlen, Pippa Norris, Guillermo O'Donnell, Marc F. Plattner, Juan Rial, Dani Rodrik, Andreas Schedler, Timothy R. Scully, Amartya Kumar Sen y Matthew Soberg Shugart.

De igual forma, agradecemos a Manuel Alcántara, Humberto de la Calle, Fernando Cepeda, Flavia Freidenberg, Fabrice Lehoucq, José Enrique Molina, Dieter Nohlen, Guillermo O'Donnell, Juan Rial, Daniel Sabsay y Michael Shifter por sus valiosos comentarios sobre distintos capítulos de la primera edición. Esta nueva versión también se ha beneficiado de los seminarios y conferencias en los que el libro fue presentado y discutido, así como de los comentarios y sugerencias que hemos ido recibiendo a lo largo de estos años.

Debemos una mención especial a los siguientes expertos, por haber dedicado su tiempo con entusiasmo a recopilar y verificar la información sobre la normativa y las estructuras institucionales de cada país —que sirvieron de base para el análisis comparativo que se realiza a lo largo de los capítulos y se presentan en el apéndice I— sin cuya generosa co-

laboración este libro no hubiera sido posible: Delia Ferreira Rubio, Laura Velásquez, Daniel Sabsay y Hernán Gonçalvez (Argentina); Jorge Lazarte, René Mayorga y Alfredo Bocángel (Bolivia); David Fleischer, Torquato Jardim, Fernando Neves y Bruno W. Speck (Brasil); Rolando Franco, Pedro Ignacio Mujica B. y Juan Ignacio García (Chile); Gabriel de Vega, Augusto Hernández Becerra y María Magdalena Forero (Colombia); Rubén Hernández, Gonzalo Brenes y Fabrice Lehoucq (Costa Rica); Flavio Darío Espinal, José Ángel Aquino, Luis Arias e Isis Duarte (República Dominicana); Alexandra Vela, Medardo Oleas y Simón Pachano (Ecuador); Francisco Bertrand y Félix Ulloa (El Salvador); Jorge Mario García La Guardia y Gabriel Medrano (Guatemala); Mario Aguilar y Adán Palacios (Honduras); José M. Serna de la Garza, Carlos Vargas, Arturo Núñez y Fabrice Lehoucq (México); Rosa Marina Zelaya (Nicaragua); Eduardo Valdés y Ermitas Pérez (Panamá); Rafael Dendia, Jorge Silvero Salgueiro y Line Bareiro (Paraguay); Fernando Tuesta, Ximena Zavala, Jorge Valladares y Adelaida Bolívar (Perú); Liliana Cella, Juan Rial y Rodolfo González (Uruguay); Mercedes de Freitas, José Enrique Molina y Jacqueline Mosquera (Venezuela) y Ronny Rodríguez (Honduras, Guatemala y El Salvador).

Agradecemos el cuidado de la producción editorial a la Asesoría de Relaciones Externas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo la coordinación de Rafael Cruz y Gerardo Giannoni. La corrección de textos estuvo a cargo de Nora Gómez, Claudia Pasquetti y Mirtha Rigoni. Del diseño de la portada, el diseño gráfico y la composición tipográfica se encargaron Cinthya Cuba, Leilany Garron y Dolores Subiza.

Finalmente, deseamos agradecer a Ileana Aguilar, de International IDEA, así como a Juan Cruz Perusia, Ana Inés Basco y Mauricio Granillo del BID, por su valiosa participación en la investigación de esta nueva edición. Tampoco podemos olvidar a Marcelo Varela de Internacional IDEA ni a Stephanie Hogan, Claudio Galán, Sean Reagan y Elisa Vannini, del BID, por su contribución en la primera edición.

Prefacio

La extensión y, en algunos casos, la progresiva consolidación de la democracia en América Latina ha traído consigo beneficios de suma importancia para los ciudadanos, como las garantías de sus libertades políticas y civiles, y de los derechos humanos. Sin embargo, en los comienzos del nuevo milenio, siguen estando presentes importantes desafíos sociales, económicos y políticos. Pese a que se han realizado profundas reformas en las políticas económicas siguiendo los lineamientos liberales del llamado “Consenso de Washington”, el crecimiento económico ha sido relativamente bajo y volátil.

En el mejor de los casos, los elevados niveles de pobreza apenas se redujeron, de manera que la mayoría de los países de la región no va a conseguir cumplir con todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹ El informe publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en junio de 2005 señalaba que en América Latina ha habido una escasa disminución del porcentaje de población en condiciones de extrema pobreza, mientras que ha habido progresos más notables en términos de erradicación del hambre y particularmente de la desnutrición infantil. Un 18,6% de la población de la región

¹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio surgieron como un acuerdo entre los gobiernos de 189 países que participaron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000), en la que se plantearon ocho objetivos de desarrollo que deberían verse cumplidos para 2015, y que son los siguientes: (i) reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre; (ii) lograr la enseñanza primaria universal; (iii) promover la igualdad entre los sexos; (iv) reducir la mortalidad infantil; (v) reducir la mortalidad materna; (vi) detener la propagación del VIH/SIDA y el paludismo; (vii) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; (viii) fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la asistencia, el comercio y el alivio de la carga de la deuda. Si bien es cuestionable la idea de tener estándares globales de desarrollo y erradicación de la pobreza dada la heterogeneidad ya no sólo a nivel mundial, sino incluso dentro de una misma región como es América Latina y el Caribe, la gran virtud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha sido traer de vuelta al centro de la política los temas de desarrollo a través de un compromiso de todos los países —y no sólo de aquellos en desarrollo— de contribuir de forma efectiva a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano.

—96 millones de personas— vive en condiciones de extrema pobreza, sobre un total de 222 millones de pobres, lo que representa el 42,9% del total de la población. Por tanto, el primer objetivo de desarrollo del milenio presenta resultados hasta el momento insuficientes y desigualmente distribuidos a través de la región. En general, se puede decir que los países de mayor cohesión social, y que no por casualidad, según una de las tesis centrales de este libro, son los de mayor tradición y densidad democrática, como Chile, Costa Rica o Uruguay, han sido los que más rápidamente han avanzado; luego se encuentran los países de desarrollo intermedio —como Brasil, Colombia, Ecuador, o México—, mientras que los países de menor desarrollo —como Bolivia, Guatemala o Nicaragua— han avanzado más lentamente.

A la luz de esta experiencia y la de otras regiones en desarrollo, existe un reconocimiento cada vez mayor de que la modernización del Estado y del marco institucional en que se fundamenta la economía de mercado son esenciales para acelerar el ritmo del progreso social y económico. Esta visión integral del desarrollo es relativamente reciente y los organismos multilaterales y bilaterales todavía tienen un largo camino que recorrer para incluir de manera sistemática estos factores en el diseño de reformas.

Adicionalmente, la importancia de considerar a las instituciones democráticas como un fin en sí mismas ha redundado recientemente en esfuerzos internacionales de cooperación más concertados, dirigidos a fortalecer esas instituciones. La Cumbre de las Américas, realizada en Quebec en abril de 2001, enfatizó la importancia de la relación entre la democracia y el desarrollo; la Carta Democrática Interamericana aprobada en septiembre de 2001 en Lima, Perú, estableció como condición para integrarse a las organizaciones hemisféricas el respeto por los valores democráticos fundamentales.

En este contexto de cambio, el libro *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina* es un esfuerzo colectivo en el que se pretende enfatizar y comprender mejor la importancia de la política y, más específicamente, de la estructura y el funcionamiento de los sistemas democráticos para el potencial desarrollo de los países de América Latina. Este libro no pretende ofrecer panaceas universales sobre los tipos de reformas que se deben aplicar en la región en su conjunto, ni en ningún país en particular, sino que intenta poner de relieve algunos de los aspectos clave, ofrecer un mapa de las opciones disponibles y aportar información para enriquecer el debate sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Tanto por su estructura como por su lenguaje, el libro está diseñado para ser accesible y atractivo para los expertos en materia de reforma institucional, los encargados de la formulación de políticas, los representantes de la sociedad civil y de los medios de comunicación, y para la comunidad que trabaja en la cooperación para el desarrollo. Si bien no se plantean nuevas teorías, el texto resulta un estudio innovador debido a que aplica un marco conceptual común para describir y analizar los diferentes esquemas institucionales utilizados en los países de América Latina.

El análisis abarca 18 países latinoamericanos y un período que se inicia con la llegada de la “tercera ola” de democratización en 1978 y concluye al término de 2004 (véase el cuadro 1). El período específico de cada país se inicia en 1978, o el año siguiente a aquel en que se celebraron los primeros comicios razonablemente libres y justos. En algunos países, la definición de esta transición es motivo de polémica. En este sentido, es importante anotar que la razón para fijar esta línea divisoria en cada país es la necesidad de establecer un

Cuadro 1. Transición hacia la democracia

Elecciones en el período				
País	Año de la transición (o año en que se inicia el estudio)	Años de vida democrática desde el inicio del estudio	Presidenciales	Legislativas
Argentina	1983	21	1983, 89, 95, 99, 2003	1983, 85, 87, 89, 91, 93, 95, 97, 99, 2001, 03
Bolivia	1982	22	1980, 85, 89, 93, 97, 2002	1980, 85, 89, 93, 97, 2002
Brasil	1985	19	1989, 94, 98, 2002	1986, 90, 94, 98, 2002
Chile	1990	14	1989, 93, 99	1989, 93, 97, 2001
Colombia ¹	1978	26	1978, 82, 86, 90, 94, 98, 2002	1978, 82, 86, 90, 91, 94, 98, 2002
Costa Rica ¹	1978	26	1978, 82, 86, 90, 94, 98, 2002	1978, 82, 86, 90, 94, 98, 2002
Ecuador	1979	25	1978, 84, 88, 92, 96, 98, 2002	1979, 84, 86, 88, 90, 92, 94, 96, 98, 2002
El Salvador	1984	20	1984, 89, 94, 99, 2004	1985, 88, 91, 94, 97, 2000, 03
Guatemala	1985	19	1985, 90, 95, 99, 2003	1985, 90, 94, 95, 99, 2003
Honduras	1982	22	1981, 85, 89, 93, 97, 2001	1981, 85, 89, 93, 97, 2001
México ²	1982	22	1982, 88, 94, 2000	1979, 82, 85, 88, 91, 94, 97, 2000, 03
Nicaragua	1990	14	1990, 96, 2001	1990, 96, 2001
Panamá	1989	15	1989, 94, 99, 2004	1994, 99, 2004
Paraguay	1989	15	1989, 93, 98, 2003	1989, 93, 98, 2003
Perú	1980	24	1980, 85, 90, 95, 2000, 01	1980, 85, 90, 95, 2000, 01
República Dominicana	1978	26	1978, 82, 88, 92, 96, 98, 2002	1978, 82, 86, 90, 94, 98, 2002
Uruguay	1985	19	1984, 89, 94, 99, 2004	1984, 89, 94, 99, 2004
Venezuela ¹	1979	25	1978, 83, 88, 93, 98, 2000	1978, 1983, 88, 93, 98, 2000

¹ Colombia, Costa Rica y Venezuela elegían a sus líderes mediante procesos electorales razonablemente libres y competitivos mucho antes de 1978, el año que se toma como punto de partida para el estudio en su conjunto. En el caso de estos países, el año de inicio es aquel en que el primer presidente elegido durante el período asumió sus funciones.

² Debido a que México experimentó un prolongado proceso de liberación política y democratización durante el período, no se precisó un año en particular para la transición. Más bien, los cambios políticos institucionales ocurridos en ese país se analizaron a partir de 1982, año en el que asumió sus funciones el primer presidente electo durante el período 1978-2000.

punto de partida y garantizar que las reformas políticas que se consideraron en el estudio fueran aprobadas en un contexto democrático. Mientras que el análisis de las reformas políticas y los resultados electorales de la primera edición llegaba hasta el 31 de diciembre de 2000, en esta nueva versión los datos han sido actualizados hasta el 31 de diciembre de 2004. Sin embargo, en algunos casos se hace referencia a hechos recientes por su especial relevancia, ya sea como parte del texto principal o en las notas a pie de página.

El libro consta de tres partes: la primera se refiere a las instituciones democráticas, la segunda trata sobre el papel que los partidos políticos juegan dentro de esas grandes estructuras generales y, por último, la tercera parte se ocupa de las opiniones que las instituciones anteriormente presentadas suscitan en la ciudadanía. Como ya lo indica el título *La política importa*, se puede destacar como mensaje principal del libro que no sólo las instituciones formales tienen relevancia, sino que también los procesos de política son decisivos para entender el éxito o fracaso de ciertas reformas.

El capítulo primero es una sección de carácter bastante general en la cual, desde una perspectiva histórica, se va esbozando el propósito del libro. En él se presentan los mecanismos mediante los cuales la calidad de la política democrática incide en el desarrollo, poniendo un énfasis particular en la pertinencia específica de las reformas democráticas para el desarrollo de América Latina. Dentro de los aspectos innovadores, se introduce aquí una sugerente y original tipología: solamente en unos pocos países es posible hablar de “recuperación democrática”, porque estos habían tenido ya una larga tradición democrática y construido sólidos Estados de derecho antes de la interrupción autoritaria. Otros, que a lo largo del siglo XX sufrieron repetidas y prolongadas interrupciones autoritarias, pertenecen a un grupo en el cual con la ola democratizadora se habría “retomado el proceso de construcción democrática”; finalmente hay otra serie de países que carecían de experiencia democrática, por lo que sería adecuado referirse al “inicio del proceso de construcción democrática” en ellos.

Los capítulos siguientes se centran cada uno en una dimensión institucional diferente de la democracia presidencialista. En primer lugar, se definen los tipos posibles de estructura y los conceptos pertinentes; a continuación se analizan, desde una perspectiva teórica, los efectos que las diferentes alternativas institucionales utilizadas en la región podrían tener en la gobernabilidad democrática; acto seguido, se examinan los mecanismos y esquemas utilizados en los distintos países y se identifican las principales tendencias regionales de reforma adoptadas durante el período en estudio. Cada capítulo concluye con una evaluación preliminar y parcial de la pertinencia de las reformas adoptadas en relación con las nociones teóricas analizadas previamente, y de la evidencia de su impacto en la práctica.

Primera parte

Instituciones y democracia (I): formas de gobierno y reglas electorales

Esta primera parte consta de cuatro capítulos que cubren, respectivamente, los sistemas de elección presidencial y legislativa, el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo,

y las instituciones de rendición de cuentas. El capítulo 2 gira en torno a los diferentes sistemas de elección presidencial, la periodicidad de las elecciones presidenciales y legislativas, la duración del mandato presidencial y la figura de la reelección. En el capítulo 3 se exploran los diferentes sistemas para elegir a los miembros del Poder Legislativo. Más adelante, en el capítulo 4, se indaga sobre la normativa constitucional que define el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como los factores extraconstitucionales del sistema de partidos que condicionan las capacidades de ambos poderes. Finalmente, en el capítulo 5 se examinan la autoridad, los orígenes y los diseños institucionales de tres organismos encargados de la rendición de cuentas: las instituciones superiores de auditoría, la fiscalía o procuraduría general y el *ombudsman* o defensor del pueblo.

Segunda parte

Instituciones y democracia (II): partidos políticos

Siempre manteniendo la lógica comparativa, la segunda parte se concentra en la relación que existe entre los sistemas de partidos, y las debilidades o virtudes de los mismos, con la estabilidad y gobernabilidad democráticas. Esta parte consta de dos capítulos: el primero (capítulo 6) trata el tema de los partidos políticos como sistemas a través de los cuales se estructuran la participación y representación políticas, mientras que el segundo (capítulo 7) discute los mecanismos de democracia interna y financiación de los mismos. El capítulo 6 se concentra en la estructura y el grado de institucionalización de los sistemas de partidos. El capítulo 7 estudia dos importantes aspectos relacionados con el funcionamiento de los partidos políticos: 1) las reglas y prácticas relativas a la selección de candidatos para ocupar cargos públicos; 2) las normas y mecanismos mediante los cuales se regula el financiamiento de las campañas electorales y las actividades cotidianas de los partidos.

Tercera parte

Participación ciudadana y democracia

En esta nueva versión del libro se tratan con mayor profundidad las relaciones que existen entre el funcionamiento de las instituciones y la ciudadanía en tres ámbitos fundamentales: 1) el de la cultura política, dado que las instituciones son agentes de cambio de la misma; 2) el de los procesos políticos, puesto que las instituciones son como marcos de referencia que estimulan la movilización y la participación ciudadana; y 3) el de la gobernabilidad o estabilidad que genera el sistema político.

Tres capítulos vienen a conformar la tercera parte de este libro. El capítulo 8 se centra en la gama de mecanismos establecidos para facilitar la participación directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones en el ámbito nacional. En el capítulo 9 se examina el grado de apoyo ciudadano a la democracia y las instituciones que la conforman, tanto en la región en su conjunto, como en cada uno de los países. Por último, en el capítulo 10 se estudian el nivel y la evolución de la participación electoral a escala nacional y regional, estableciendo comparaciones entre América Latina y otras regiones del mundo, así como

el grado en que la confianza de los ciudadanos en la democracia incide en la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

Conclusiones

En esta nueva sección se esbozan una serie de recomendaciones u orientaciones concretas en términos de reformas, que pueden ser útiles a los que están trabajando en el área de modernización del Estado en los países de la región. Es necesario resaltar la prudencia con la que dichas recomendaciones han sido escritas y pretenden ser interpretadas. No hay panaceas universales, y una misma técnica va a funcionar de forma muy diferente de acuerdo con el contexto en el que se implante.

El libro viene a corroborar algo ya sabido: las instituciones funcionan de forma diversa en función del contexto socioeconómico y cultural en el que se desempeñan. Esto ha llevado a algunos a una visión pesimista y bastante determinista de los procesos de reforma: están abocados al fracaso cuando el contexto no reúne condiciones mínimas o una “masa crítica” necesaria para producir cambios sustanciales. Sin embargo, el argumento del libro es bien diferente, sin por ello pecar de inconsciencia o excesivo optimismo. Instituciones más democráticas y eficientes deberían inducir comportamientos más democráticos en las poblaciones por ellas gobernadas. Una mayor eficacia institucional debería verse reflejada en una mayor satisfacción pública, y por tanto en un mayor reconocimiento de la ciudadanía hacia las elites e instituciones que los representan; dicho con otras palabras, en un aumento de la legitimidad del sistema y de sus instituciones (por volver a los términos tradicionales utilizados por Easton y completados por Norris a los que se hará referencia más adelante). Se iniciaría así un círculo virtuoso en el que instituciones más democráticas producirían comportamientos más democráticos, que a su vez tendrían como resultado un fortalecimiento de las primeras.

Apéndices

El CD-ROM que acompaña esta publicación contiene tres apéndices. En el apéndice 1 se presenta, para cada país, un cuadro que resume las principales normas y estructuras relativas a las dimensiones institucionales consideradas en cada capítulo del libro. Esta esquematización sirve de referencia al lector que desee tener un panorama de las instituciones de un país determinado. El apéndice 2 está formado por cuadros con las cifras de participación electoral de todas las elecciones celebradas en cada uno de los países entre el inicio del período del estudio y el primer semestre de 2005. Por último, en el apéndice 3 se presentan cuadros por país con los porcentajes de votos obtenidos por los distintos partidos políticos durante las elecciones presidenciales y legislativas, así como la distribución de escaños entre ellos.

Fuentes de información

La mayor parte de la información sobre las instituciones y reformas incluida en los capítulos 2 a 8 es resultado de extensas consultas a expertos de los países de la región, así como de la investigación primaria y secundaria realizada por los autores, que abarcó las diversas instituciones, estatutos, normativas electorales, leyes sobre los partidos políticos y otras normas complementarias vigentes en diferentes momentos del período contemplado en el estudio. La información sobre participación electoral y votos por partido durante las elecciones presidenciales y legislativas se obtuvo del organismo electoral de cada país, así como del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA, 1997), la Enciclopedia Electoral (Nohlen, 1993) y otras publicaciones nacionales relevantes que contienen datos estadísticos. El debate sobre las actitudes del público hacia la democracia que se expone en el capítulo 10 se basa principalmente en las encuestas regionales de Latinobarómetro, además de una encuesta realizada en un grupo más reducido de países por el Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercado y Asesoramiento (CIMA), en colaboración con el Instituto Gallup de Argentina e información comparativa de Eurobarómetro.

La tarea de obtener, assimilar y garantizar la precisión de un conjunto amplio y detallado de datos sobre las instituciones resultó ardua. Si bien en años recientes se ha prestado mucha más atención a las variables institucionales, la falta de información confiable refleja en parte la omisión histórica de esos factores en los círculos académicos. Además, es importante anotar que la fuente jurídica para un conjunto determinado de esquemas institucionales, por ejemplo los mecanismos de democracia directa o las instituciones de auditoría, puede ser tanto la Constitución como leyes más específicas. El aporte de expertos locales fue de importancia fundamental, debido a que se requiere un conocimiento detallado para comprender la estructura de cada una de las instituciones y las reformas que las han afectado.

Es posible que la escasa disponibilidad o confiabilidad de cierto tipo de información—por ejemplo, registros electorales o votos por partido durante una elección determinada—refleje, a su vez, la relativa debilidad y, en ocasiones, la limitada transparencia de algunas instituciones políticas. En consecuencia, incluso si se confía exclusivamente en una única fuente oficial, es común que la información obtenida sea contradictoria, un problema que se multiplica cuando el análisis obliga a depender de varias fuentes secundarias. El texto específico de las leyes también difiere notablemente de su aplicación en la práctica. Las constituciones y leyes políticas son un campo propicio para ambigüedades y las entidades responsables de interpretarlas presentan variaciones considerables en su capacidad e independencia política. En consecuencia, si bien las normas que rigen un campo institucional en particular pueden ser precisas en la letra escrita, en la práctica están sujetas a interpretaciones diversas. El estudio simplifica este problema, al centrar sus esfuerzos en la lectura formal y literal de las normas y leyes, aunque sin dejar de lado las divergencias entre ellas y su aplicación práctica.

Los autores

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. *La política de las políticas públicas. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- CEPAL. 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Consortio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercado y Asesoramiento (CIMA). 2001. Encuesta de opinión pública, en colaboración con el Instituto Gallup de Argentina.
- Corporación Latinobarómetro. *Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana, 1996-2004*. Santiago de Chile.
- Freedom House. 2005. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1999-2001*. Nueva York, N.Y.: Freedom House.
- International IDEA. 1997. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm: International IDEA.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón. 2001. *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Nohlen, Dieter, editor. 1993. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

CAPÍTULO 1

El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)¹

El análisis del sistema político y su funcionamiento ha sido un gran ausente a la hora de explicar el así llamado fracaso del desarrollo latinoamericano. Obviamente, las conexiones entre la política y el desarrollo son diversas.² En términos del desarrollo latinoamericano, la conexión que más se destacó en los diversos estudios, sobre todo en aquellos realizados durante la segunda mitad del siglo XX, fue la que asociaba la considerada crónica inestabilidad política —por cuartelazos, revoluciones, golpes de Estado, revueltas sociales, etc.— con los fracasos del desarrollo. Esto no es, desde luego, una cuestión de poca importancia. En un ambiente de periódica redefinición de las reglas del juego y de las relaciones de poder, es muy difícil tener un proceso de crecimiento sostenido.

No obstante, los considerados fracasos o fallas del desarrollo latinoamericano durante el siglo XX (Thorp, 1998), están directamente vinculados con la “calidad” del crecimiento, es decir, de su sostenibilidad, cohesión social interna y renovación periódica de las bases del mismo. En efecto, América Latina creció considerablemente durante el siglo pasado y su progreso social no es despreciable. Pero salió de ese siglo con déficit sociales abrumadores y niveles de desarrollo por debajo de lo esperado. Además, la posición de la región dentro de la economía mundial se ha venido deteriorando ya que pese al significativo proceso de reformas económicas emprendidas hace un cuarto de siglo, los países de la región, con la

¹ Igual que en el resto del libro, en este capítulo se consideran únicamente los países latinoamericanos; no se incluyen los países del Caribe de sistema parlamentario ya que en ellos existe una realidad institucional, histórica y política muy diferente.

² En los debates académicos se discute si hay o no suficiente evidencia empírica sobre la existencia de una relación de causalidad entre democracia y desarrollo. Hay, sin embargo, acuerdo en cuanto a otras condiciones para el desarrollo, como, por ejemplo, la existencia de una burocracia competente, independiente y basada en el mérito; o bien la seguridad y confianza jurídica y política. Pues bien, por las razones que aquí se analizan no es posible reunir esas condiciones en América Latina —como lo demuestra la larga tradición autoritaria, en un sentido; o el éxito relativo de países como Chile, Uruguay y Costa Rica, en sentido contrario— al margen de un efectivo régimen democrático.

excepción significativa de Chile, han crecido poco y muy erráticamente. Es decir, a los temas de calidad del desarrollo del siglo pasado, se ha agregado la incapacidad de la región de retomar y sostener, bajo un nuevo paradigma, las tasas de crecimiento del pasado.

En relación con esos problemas de calidad del crecimiento, en primer lugar, y luego de su intensidad y sostenibilidad, los vínculos entre política y desarrollo emergen con dimensiones más estructurales y de largo plazo. En este capítulo se examinan, precisamente, esos vínculos a través de dos grandes etapas: la del modelo de crecimiento prevaleciente entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la crisis de los años ochenta, y la etapa de las reformas económicas iniciadas a raíz de esa crisis.

Desarrollo de América Latina 1950-1980: el costo del “déficit democrático”

El Estado grande, planificador e interventor, comprometido con el desarrollo y la protección social, surgió en América Latina como una respuesta a la crisis de los años treinta, que derrumbó los mercados internacionales de exportación de productos primarios que habían sido la base de las economías de los países desde la época colonial. Debido a la brusca extinción de sus fuentes de divisas, los gobiernos de la región se encontraron, de la noche a la mañana, ante la imposibilidad de continuar importando los bienes de capital y manufacturados de los cuales dependían sus incipientes procesos de desarrollo. La respuesta a esa crisis fue intentar producir localmente lo que antes se importaba. La creación de la Nacional Financiera en México y de la Corporación del Fomento de la Producción en Chile, durante el decenio de 1930, para citar un par de ejemplos, fueron algunas de las primeras expresiones visibles de las políticas de industrialización que surgieron como respuesta al agotamiento del modelo importador. Ese movimiento que se había iniciado en los años treinta en México y en la mayoría de los países sudamericanos, habría de extenderse a los países de Centroamérica con el proceso de integración subregional iniciado a fines de los años cincuenta.

Las reflexiones iniciales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), muy influenciadas por el economista argentino Raúl Prebisch, fueron en verdad una racionalización de esas políticas. Esta nueva estrategia de “crecimiento hacia adentro” requería una variedad de instrumentos arancelarios, fiscales, cambiarios y crediticios favorables al sector industrial, que fueron aplicados y financiados por el Estado. Al mismo tiempo, los nuevos grupos sociales que generó el proceso de industrialización plantearon demandas de desarrollo urbano, educación, salud y seguridad social que tuvieron que ser atendidas a través de políticas y servicios sociales igualmente financiados por el Estado. Este adquirió el papel de actor central del desarrollo y configuró una amplia burocracia que empezó a absorber un número creciente de recursos. Los ministerios y oficinas de planificación, que surgieron a fines de los años cincuenta y que recibieron un fuerte impulso de la Alianza para el Progreso al comenzar los sesenta, aparecen como el rasgo institucional más representativo de este modelo de Estado, y fueron establecidos con la finalidad de articular racionalmente la asignación de los recursos de la inversión pública.

Desde el punto de vista de las ideas, detrás de ese modelo de desarrollo que se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial, se pueden apreciar tres corrientes básicas: la desconfianza hacia el mercado alimentada por la crisis de los años treinta, el pensamiento de Keynes y los debates sobre el socialismo.

Este modelo de desarrollo fuertemente basado en el papel del Estado cambió el perfil de unas sociedades predominantemente rurales con el surgimiento de importantes sectores urbanos e industriales, lo que mejoró el nivel de vida de una parte de la población. Así, entre 1950 y 1970 la región creció a una media anual del 5% y, pese a un extraordinario crecimiento demográfico, casi todos los países lograron duplicar el ingreso per cápita aunque no se redujeron las grandes inequidades históricas de las sociedades latinoamericanas; a la vez, las exportaciones crecieron lentamente y se fueron deteriorando los términos del intercambio, lo cual, unido al papel extendido del Estado, condujo a la acumulación de importantes desequilibrios fiscales-financieros y en el sector externo. Las consecuencias de la devaluación del dólar en 1971 y el shock petrolero de mediados de esa década exteriorizaron el agotamiento del modelo. Los países de la región, en el contexto de una gran liquidez internacional y liberalidad crediticia de la banca privada internacional para reciclar los petrodólares, acudieron al endeudamiento externo para conservar el statu quo. En ese proceso acumularon grandes obligaciones que desencadenaron la crisis de los años ochenta y el cambio de paradigma en el modelo de desarrollo.

Se ha considerado la crisis de este modelo de desarrollo a partir de tres grandes desequilibrios: primero, el deterioro de la balanza comercial de los países como consecuencia del elevado proteccionismo y una base exportadora poco diversificada y carente de incentivos; segundo, el deterioro del equilibrio fiscal de los países como consecuencia de las crecientes responsabilidades asumidas por los Estados y la endémica debilidad de sus recursos, en especial los procedentes del capital y del ingreso; tercero y como consecuencia del anterior, el desborde inflacionario generado por la monetización de los déficit fiscales. En definitiva, hizo crisis un modelo que depositó una excesiva confianza en la planificación y el voluntarismo estatal, teniendo el Estado una muy limitada base de recursos, y siendo los mercados ineficientes a causa del intervencionismo público.

Tras ese modelo subyacía la idea de que el desarrollo era un problema de carácter más bien técnico. Ampliar y fortalecer técnicamente el aparato estatal o algunos componentes esenciales del mismo era la base para generar e implementar las políticas de desarrollo de los países. Ahora bien, ¿no son estos los supuestos que han guiado con éxito el desarrollo de los llamados tigres asiáticos en las últimas décadas?, ¿cuáles serían entonces las diferencias?, ¿por qué América Latina no consigue despegar en esos años como una economía industrial viable y sí lo logran las economías asiáticas? Más allá de explicaciones basadas en diferencias de política económica (comercial y financiera) o del grado de sofisticación de la política industrial en las dos regiones, hay otra explicación adicional, probablemente más importante desde la perspectiva que se considera en este trabajo.

El Estado en América Latina ha padecido históricamente debilidades estructurales que lo han convertido en un actor poco capacitado para jugar con éxito el papel que se le atribuía. En los países asiáticos más exitosos, la autonomía del Estado en relación con intereses particulares, así como su fortaleza, han sido amparadas por siglos de tradición

burocrática (China o Japón) o por la herencia de administraciones coloniales (Malasia, Singapur o, incluso, Corea del Sur bajo la ocupación norteamericana), que han creado un aparato estatal eficaz y autónomo, capaz de actuar por encima de los intereses particulares.

La situación en la generalidad de los países latinoamericanos no ha podido ser más diferente. Dos razones son causa de su debilidad estructural: por un lado, una base fiscal insuficiente, fruto de la inexistencia histórica de un pacto redistributivo con los receptores de las rentas más altas; por otro lado, la “captura” de los recursos fiscales y del propio aparato estatal por intereses particulares que acumulaban el poder político y económico. A lo largo de todo este período, se puede apreciar en la mayoría de los países una suerte de “privatización perversa” del Estado (Chehabi y Linz, 1998), esto es, su “captura” por parte de intereses particulares (de un partido político, grupo económico, gremio, grupos locales o territoriales y, en casos extremos pero no infrecuentes, de “sultanismo”³ por parte de un caudillo o dictador y sus allegados).

Lo anterior explica que una de las principales diferencias entre las políticas de industrialización en Asia y en América Latina no ha sido tanto su diseño, sino su implantación, como consecuencia de la incapacidad política de la burocracia de imponerse sobre los intereses privados, estableciendo mecanismos activos de regulación del mercado —concentraciones, reestructuraciones, barreras a la entrada, etc.—, necesarios para una mayor eficacia y eficiencia productiva de los sectores. Esto explica también el carácter mayormente clientelista del empleo público y de la gestión del gasto, utilizados como recurso político por los regímenes autoritarios o escasamente democráticos vigentes en la mayoría de los países durante ese período. El Estado latinoamericano se ha caracterizado por una mezcla de omnipresencia, centralización y captura, lo que constituye una combinación desastrosa para poder ejercer como un agente eficaz y sostenible del desarrollo.

Las respuestas autoritarias a las recurrentes crisis políticas que, de forma periódica, otorgaron el control del Estado al ejército tampoco sirvieron como factor de fortalecimiento y racionalización del aparato estatal para dotarlo de autonomía (como excepción a esto, el caso del Brasil de Getulio Vargas ha sido citado con frecuencia). El ejército, que apareció como el garante coercitivo de la estabilidad cuando la misma se vio amenazada, tampoco fue un ejército autónomo capaz de actuar como árbitro, sino que en general participó de la misma captura que el resto del aparato estatal.

Si alguna conclusión puede extraerse de la experiencia de esos años es que la eficiencia de las intervenciones del Estado no depende tanto de su racionalidad técnico-instrumental como de su autonomía política en relación con intereses particulares. Y eso no se pudo lograr en las condiciones políticas que prevalecieron en ese período.

A fin de identificar los principales desafíos que la región enfrenta, es importante destacar que durante ese período muy pocos países avanzaron en la construcción de un sólido Estado de Derecho Democrático.⁴ Este es indispensable, por un lado, para que el Estado tenga grados razonables de autonomía en relación con intereses particulares y, por otro

³ Chehabi y Linz, 1998.

⁴ Sí lo hicieron, y de manera notable, Costa Rica, Chile y Uruguay, ya para entonces con una larga e importante tradición jurídico-institucional liberal.

lado, para asegurar las condiciones de estabilidad y confianza jurídica y política indispensables para el ahorro y la inversión productiva, local y extranjera, de largo plazo. La norma, por el contrario, fue la crónica inestabilidad política y un persistente “déficit democrático”.

Tres factores básicos explicarían esa inestabilidad y déficit político-institucional:

i) La virulencia en la mayoría de los países del conflicto político-ideológico entre capitalismo y democracia liberal, por una parte, y socialismo por otra. Hasta bien avanzada la década de 1970 en al menos la mitad de los países continentales, ese conflicto tendió a expresarse incluso por los medios armados revolucionarios. Visto desde otro ángulo, se puede decir que la mayoría de las sociedades carecían de una causa ideológica común y muchas subsistían bajo las amenazas de redistribuciones radicales del poder y cambios de las reglas del juego.

ii) La persistencia, pese al significativo progreso social asociado al fuerte crecimiento económico de esas tres décadas, de la pobreza y la desigualdad. Las arcaicas estructuras agrarias fueron un factor de expulsión de población, que se acumuló en los grandes centros urbanos donde la industrialización y los servicios, pese a su expansión, no pudieron absorberla productivamente.

iii) La vigencia a nivel hemisférico de una doctrina de seguridad nacional que puso un premio en los gobiernos autoritarios, normalmente militares, reforzando las históricas tendencias autoritarias y hacia el caudillismo de muchos de esos países.

Como resultado de esos procesos, se ha visto que “históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre el Estado y el mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo. En efecto, el diagnóstico histórico reconoce la existencia, con diferencias entre los países, de un “déficit democrático” que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento” (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] 2003, p. 4).

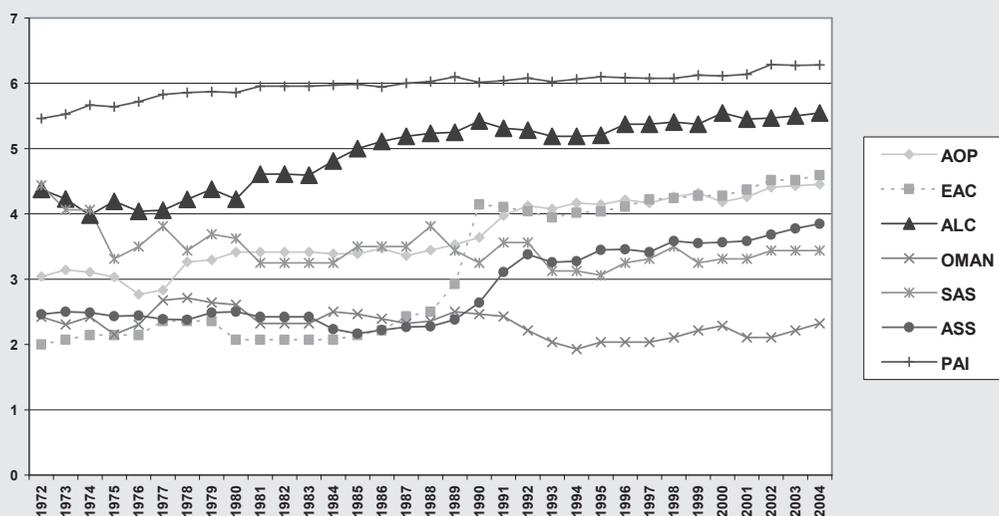
Como se señala en el documento citado, en ese crónico “déficit democrático” se han incubado los mayores factores de exclusión social; por lo tanto, al mismo se puede atribuir la paradoja de que la región haya tenido largos períodos de significativo crecimiento económico, como el que se dio entre la posguerra y mediados de los años setenta, sin alcanzar simultáneamente, salvo excepciones, grados razonables de cohesión social. Así, también, a esa inadecuada relación entre el Estado y los ciudadanos puede atribuirse la crónica inestabilidad política y las redistribuciones radicales del poder y de las reglas del juego, que han sido obstáculos críticos para el ahorro y la inversión, otro de los factores que han lastrado las posibilidades de crecimiento sostenido.

Etapa de reformas (1980-2005) y persistencia del “déficit democrático”

En la transición de los años setenta a los ochenta, se inició en la región, y en forma paralela, un profundo proceso de transformaciones políticas que condujo a una progresiva generalización de regímenes democráticos, y un proceso de reformas económicas que cambiaron, también significativamente, el modelo de desarrollo que se había agotado. Pese al profundo impacto que sobre el Estado han tenido las reformas económicas, estas, en general y como se verá más adelante, se han realizado de espaldas a la política y al mismo Estado, por la persistencia de la idea de que el desarrollo es un problema de carácter más bien técnico-instrumental —y no estrechamente ligado al cambio de modelo—. Así, el balance de las transformaciones es de luces y sombras. Dentro de la heterogeneidad que caracteriza a la región, se han realizado progresos significativos, pero quedan muchas tareas pendientes, algunas de las cuales se han complicado como consecuencia de efectos implícitos en las propias reformas.

En el análisis de estas transformaciones, de su direccionamiento, pero también de sus éxitos y fracasos, el plano político se destaca por encima de los demás. América Latina experimenta desde fines de los años setenta un ciclo de transformaciones políticas en el que quiebran los viejos modelos de una gobernabilidad excluyente, ya sea bajo gobiernos militares, movimientos revolucionarios o democracias tuteladas por partidos tradicionales.

Gráfico 1.1. Evolución de los derechos civiles y políticos 1972-2004



Nota: AOP= Asia Oriental y Pacífico. EAC= Europa y Asia Central. ALC= América Latina y Caribe. OMAN= Oriente Medio y África del Norte. SAS= Sur de Asia. ASS= África Subsahariana. PAI= Países de altos ingresos.

Fuente: Freedom House (2005).

De hecho, en este período la región ha experimentado el movimiento hacia la democracia más amplio, intenso y duradero de toda su historia; además, se sentaron las bases y surgieron expectativas de otras transformaciones, pero también se generaron nuevos riesgos que no acaban de conjurarse. En el pasado, se podía hablar de democracia sólo en algunos países, por períodos cortos de tiempo o en unas condiciones que limitaban el acceso al poder político a una parte pequeña de la población. Hoy en día la realidad es bien diferente. Los índices internacionales que miden los derechos civiles y políticos han alcanzado valores que se comparan favorablemente con otras regiones del mundo y se acercan mucho a los de los países de altos ingresos.

La democratización ha supuesto, en general, una redistribución real de poder político. En primer lugar, los derechos y libertades políticas han avanzado enormemente; el voto libre y competitivo se ha convertido en el factor más importante del proceso político, y ha dado a la mayoría de la población el poder de, al menos, generar la incertidumbre que caracteriza la alternancia política. Adicionalmente, el poder se ha redistribuido y democratizado territorialmente a través de un amplio proceso de descentralización hacia regiones y municipios, que presenta, no obstante, riesgos fiscales y administrativos no poco importantes y en algunos países, incluso, tensiones políticas. Por último, las minorías étnicas y las mujeres han alcanzado espacios de representación muy superiores, impensables hace algunas décadas, que se hacen sentir cada vez con más fuerza en el proceso político.

El problema es que, como se sabe, unas elecciones libres son condición necesaria, pero no suficiente para que una democracia funcione y dé respuesta efectiva a las expectativas mayoritarias. Es imprescindible, además, que se desarrolle un proceso de mediación que convierta la voluntad popular en políticas y programas que, respondiendo a los mandatos y sin ignorar los condicionantes de la realidad, sean efectivos y capaces de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Este es un proceso de agregación de voluntades dispares y de expectativas y realidades contrastadas, en el que se requieren instituciones intermedias, como los partidos, el sistema electoral, los órganos de representación y las organizaciones de la sociedad civil. Es en estos cuerpos intermedios, claves para que la democracia funcione, donde la transformación política de la región experimenta su mayor limitación, y donde ni el pasado acaba de morir, ni el futuro acaba de nacer.

Con progresos políticos significativos en términos de derechos civiles y políticos, pero con graves debilidades y carencias institucionales, el “déficit democrático” persiste. A él se debe la inestabilidad política, la precariedad de algunos gobernantes democráticamente elegidos, el recurso fácil al populismo, el soporte de las viejas estructuras políticas en las redes clientelistas, o incluso el poder antidemocrático de la calle que se observa en algunos países. Construir las instituciones que hacen posible la intermediación entre las preferencias de los ciudadanos y las decisiones públicas, así como las que garantizan estabilidad y seguridad jurídica y política, queda como el reto central de la profundización de la democracia en la región.

Al examinar el panorama democrático de la región e identificar una agenda de reformas políticas pendientes (Hurtado, 2005), quizá sea necesario considerar una tipología diferente de la tradicionalmente utilizada en los estudios existentes sobre la democracia o las transiciones democráticas en la región. En efecto, una apropiada valoración de las transformaciones políticas ocurridas en los últimos 25 años debe tomar nota de que la

Cuadro 1.1. Crecimiento económico 1980-2004

	PIB per cápita 2004/ 1980	Prom. Crec. Anual 1980-2004 (Porcentajes)	PIB per cápita 1990/ 1980	Prom. Crec. Anual 1980-1990 (Porcentajes)	PIB per cápita 2004/ 1990	Prom. Crec. Anual 1990-2004 (Porcentajes)
Argentina	1,01	0,03	0,77	-2,52	1,30	2,04
Bolivia	1,01	0,05	0,86	-1,55	1,18	1,30
Brasil	1,13	0,53	0,95	-0,49	1,19	1,32
Chile	2,30	3,69	1,26	2,33	1,83	4,75
Colombia	1,33	1,24	1,21	1,94	1,10	0,71
Costa Rica	1,34	1,30	0,95	-0,51	1,42	2,71
Ecuador	1,07	0,28	1,04	0,37	1,03	0,21
El Salvador	1,13	0,55	0,86	-1,53	1,32	2,17
Guatemala	0,97	-0,12	0,86	-1,46	1,13	0,93
Honduras	0,99	-0,06	0,94	-0,58	1,05	0,35
México	1,16	0,64	0,98	-0,21	1,18	1,30
Nicaragua	0,68	-1,69	0,64	-4,35	1,05	0,40
Panamá	1,31	1,18	0,87	-1,35	1,50	3,18
Paraguay	0,92	-0,37	0,97	-0,27	0,94	-0,45
Perú	0,98	-0,08	0,73	-3,11	1,35	2,32
Rep. Dominicana	1,71	2,36	1,05	0,51	1,62	3,80
Uruguay	1,14	0,57	0,93	-0,67	1,22	1,54
Venezuela	0,82	-0,87	0,86	-1,52	0,95	-0,38
Prom. América Latina	1,16	0,51	0,93	-0,83	1,24	1,57
China	6,67	8,60	2,09	7,67	3,18	9,32
España	1,75	2,46	1,28	2,53	1,36	2,42
Estados Unidos	1,62	2,12	1,26	2,30	1,29	1,99
Francia	1,46	1,66	1,22	2,04	1,19	1,37
India	2,44	3,96	1,44	3,74	1,69	4,14
Indonesia	2,27	3,63	1,55	4,49	1,46	2,97
Malasia	2,23	3,55	1,36	3,13	1,64	3,88
Reino Unido	1,65	2,20	1,27	2,43	1,30	2,03
República de Corea	3,88	6,07	2,02	7,28	1,92	5,15
Tailandia	3,04	4,96	1,80	6,04	1,69	4,13

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial *online*, 2005.

generalización de regímenes democráticos significó la recuperación de la democracia solamente en muy pocos países, como ocurrió en el caso de Chile y Uruguay, que sufrieron interrupciones autoritarias pero que habían avanzado mucho en la construcción de Estados de Derecho Democrático.⁵

En un grupo mayor de países, de menos tradición y densidad democrática, los cambios recientes han hecho que se retomara el proceso de construcción democrática interrumpido por repetidas y/o prolongadas experiencias autoritarias;⁶ y en otro grupo de países —como Guatemala, Nicaragua y El Salvador, con 12, 11 y 10 años de experiencia democrática en el siglo XX respectivamente—, recién se estaría iniciando ese proceso de construcción democrática.

Adicionalmente, la expansión de la democracia se ha producido en un contexto económico adverso en el que no ha sido fácil para la mayoría de la población visualizar sus logros. Los recién instaurados regímenes democráticos han tenido que convivir con períodos recesivos o de escaso crecimiento, y con shocks externos que han impedido que aquellos rindieran de acuerdo con las expectativas de la población. Como se indicó al principio y se muestra en el cuadro 1.1, durante el período de 25 años de la etapa de las reformas económicas la región ha crecido poco y en forma desigual y errática; además, los indicadores de pobreza y desigualdad no han mejorado y en algunos casos se han deteriorado. En este contexto, es necesario recordar que la historia de la expansión de la democracia en los países más desarrollados ha estado ligada a ciclos vigorosos de crecimiento y redistribución, que han hecho evolucionar en paralelo a la democracia política y la democracia económica y social. Así, el pacto político, el pacto social y el pacto fiscal han sido casi coincidentes y coherentes en el tiempo, y se han reforzado mutuamente. No ha sido este el caso de la región en los últimos años. En verdad, no se puede explicar la valoración social y política de las reformas económicas sin reparar en las expectativas de los ciudadanos que son constitucionales a la democracia. Con esta los ciudadanos esperan más de los gobiernos y, por tanto, del Estado; sin embargo, en algunos casos han recibido menos.

A partir de lo anterior cabe preguntarse: ¿por qué los resultados son tan magros?, ¿dónde está la falla central de estas más de dos décadas de reformas? Es necesario alejarse de explicaciones simplistas y reconocer que las causas son varias y que están entrelazadas. Entre ellas, hay una que debe destacarse desde la perspectiva de este trabajo: en una de las tantas migraciones radicales de paradigmas, que han caracterizado la historia de la región, se terminó dando la espalda al Estado, pretendiendo construir la democracia, el mercado o luchar contra la desigualdad y la pobreza minimizando su papel, o bien reduciendo el Estado a una colección de reglas abstractas o expulsando a la política de la gestión de lo público. Por fortuna, la reflexión sobre las experiencias exitosas está conduciendo a ver las cosas de otro modo. Ni la democracia, ni el mercado, ni la lucha contra la pobreza y la inequidad son posibles con Estados débiles y fiscalmente anémicos. La recuperación del

⁵ Según las categorías de regímenes democráticos, semidemocráticos y no democráticos, utilizadas en Mainwaring et al. (1999), en el siglo XX Costa Rica habría tenido 98 años de democracia; Uruguay, 78; y Chile, 75.

⁶ De acuerdo con la misma fuente, estos serían los casos, por ejemplo, de Brasil con 34 años de gobiernos democráticos y 37 de gobiernos semidemocráticos, y de Argentina, con 19 y 48 años respectivamente.

papel del Estado para el desarrollo y para la democracia es particularmente importante en América Latina porque, como se ha visto, su mal funcionamiento ha sido uno de los lastres de la historia contemporánea de muchos países de la región. El Estado ha podido ser grande en algunos países, pero casi nunca ha sido fuerte y menos autónomo, con capacidad de arbitrar entre intereses en conflicto.

Desde esta perspectiva, en un intento de recuperación de lo público y del papel del Estado, nadie apostaría por volver al viejo Estado, grande pero no fuerte y, peor aún, capturado por intereses particulares. Es aquí donde se observa la necesidad urgente de un salto de calidad en la política y en la institucionalidad de los países de la región. El Estado, puesto en segundo plano por las reformas, sigue presentando además grandes debilidades, tanto en su relación con los ciudadanos como en su vínculo con los mercados.

En relación con los ciudadanos, en muchos países de la región siguen sin estar presentes los requerimientos básicos de un Estado de Derecho efectivo. El resultado es una justicia poco confiable y desigual, que deniega o dificulta el acceso a amplios segmentos de la población, que no tiene capacidad para proporcionar seguridad jurídica y por tanto para garantizar el ejercicio de los derechos y obligaciones, o que no ejerce una función sancionadora efectiva para detener el incremento de las diversas formas de delincuencia y amenazas a la seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, la limitada capacidad redistributiva del Estado se expresa en una restricción tanto de los servicios sociales básicos como de la capacidad para habilitar a los ciudadanos en términos de una inserción productiva y eficiente, aspectos que son indispensables para la expansión de la ciudadanía.

La relación entre el Estado y el mercado ha experimentado cambios importantes derivados del proceso de reformas económicas impulsadas en las últimas décadas. Se puede constatar la apertura al mercado de sectores enteros de la actividad productiva, antes dominados por monopolios estatales ineficientes. Sin embargo, el tránsito hacia un mayor protagonismo del mercado no ha sido suficientemente acompañado por el desarrollo de marcos de regulación que promuevan la competencia y protejan los intereses de los consumidores; además, el tránsito al mercado ha sido desigual y, en no pocos casos, ha estado en función de la capacidad de los intereses organizados de tomar ventaja o resistir la apertura. Se advierte la ausencia de mecanismos de concertación social de amplia base en los que se den cita, junto a los intereses afectados por las reformas, aquellos que se benefician de las mismas, de tal forma que los países puedan tener estrategias de largo plazo basadas en amplios consensos sociales. Al mismo tiempo, como consecuencia de los apremios fiscales se ha producido en paralelo el abandono de políticas e instituciones de promoción y apoyo a los sectores productivos.

Tampoco se ha avanzado suficientemente en reformas fiscales que amplíen las bases de tributación y repartan la carga impositiva con mayor equidad con lo cual, además de las limitaciones antes señaladas, el Estado ha visto restringida su capacidad de inversión en capital humano e infraestructura, en expansión de los mercados y en la creación de externalidades económicas y sociales indispensables para el crecimiento de la inversión privada y el funcionamiento eficiente del mercado.

La relación del Estado, tanto con los ciudadanos como con los mercados, está condicionada por la capacidad de las administraciones públicas para la elaboración e implantación de políticas. En este ámbito, las reformas de las administraciones públicas en

las últimas dos décadas se han realizado, en general, bajo los apremios de crisis fiscales severas y de shocks externos recurrentes. Más que de reformas de las administraciones, se puede hablar de consecuencias administrativas del ajuste fiscal, cuyo efecto ha sido la reducción del aparato administrativo del Estado en la mayoría de los países. En las tentativas de reforma, se ha privilegiado una orientación tecnocrática de procesos, estructuras y sistemas que, al ignorar las condiciones políticas del aparato administrativo, no han podido incidir en transformaciones de fondo de las instituciones. Sigue faltando en la mayoría de los países una burocracia pública, estable, competente, seleccionada por mérito y bien incentivada, que constituye la columna vertebral de un Estado sólido y una gestión pública eficaz y eficiente.

Hacia adelante: centralidad de la política y las instituciones

Al interrogarse sobre las causas del creciente rezago de América Latina en relación con otras regiones del mundo que tan solo hace dos o tres décadas tenían un menor nivel de desarrollo, Beato y Vives (2005) identifican como una de las principales causas de ese rezago la ausencia de consensos sociales básicos que den continuidad a las políticas. Los países han ido migrando constantemente entre paradigmas ideológicos excluyentes, con la consecuente volatilidad de las reglas del juego. Particularmente, dos extremos en la historia de la región han tenido efectos negativos sobre su desarrollo. Por un lado, atribuir a fallas del mercado ciertos fenómenos como la pobreza y la concentración de los beneficios del crecimiento, mientras estos deberían atribuirse a fallas del sistema político, que han impedido intervenciones públicas apropiadas para la distribución de los beneficios del crecimiento. En ese diagnóstico equivocado se han nutrido los fundamentalismos antimercado que han abierto camino a las recurrentes tentaciones populistas o voluntaristas. Por otro lado, atribuir a fallas del Estado las intervenciones estatales que desalientan el funcionamiento eficiente del mercado. La verdad es que la “privatización perversa” del Estado, a la que se hizo referencia anteriormente, es la que ha conducido a esas intervenciones estatales perversas. Es decir, en un extremo se cree que ha habido mucho Estado; en otro extremo se piensa que ha habido mucho mercado, cuando un examen objetivo revela que, en términos del desarrollo, en la región hace falta más y mejor Estado, y hace falta más y mejor mercado.

Cuando la inversión, el empleo y la producción no se materializan, no es posible crear economías de mercado dinámicas solamente mediante reformas macroeconómicas. De manera similar, la compleja tarea de transformar las economías de países anteriormente comunistas demuestra que las economías de mercado necesitan sólidos cimientos institucionales. La satisfacción de los requerimientos clave del desarrollo —sistemas financieros sólidos, mercados competitivos, coherencia legal, protección de los derechos de propiedad, inversiones efectivas en infraestructura, constante aumento de la capacitación y la productividad de la fuerza laboral— depende de reformas institucionales amplias y profundas. Aunque el ámbito de la actividad estatal se redujo en muchos casos, se hizo evidente la necesidad de un desempeño eficaz e imparcial de las funciones que el Estado aún conserva.

Fue necesario crear normas que gobernarán la competencia y las transacciones en mercados diversos, entre ellas las relativas a la mano de obra, el capital y los bienes y servicios y, al mismo tiempo, fortalecer y dotar de mayor autonomía a las entidades reguladoras y a los tribunales encargados de dictar y aplicar esas normas. Los sistemas impositivos requirieron reformas profundas y las agencias de recaudación debieron ser fortalecidas.

Al mismo tiempo, el Estado tenía que administrar el uso de sus recursos disponibles para asegurar la provisión eficaz de infraestructura, así como el acceso equitativo a la educación y a servicios de salud de una calidad razonable. Sin embargo, por su misma naturaleza, la puesta en práctica de las reformas institucionales —que algunos observadores denominaron reformas de “segunda generación”—⁷ es considerablemente más compleja que la adopción de las típicas medidas macroeconómicas instauradas en respuesta a las crisis de financiamiento público de los años ochenta y principios de los noventa (Naím, 1995; Graham y Naím, 1998). Los aumentos en los impuestos, las reducciones en los subsidios estatales, la eliminación de controles de precios, los recortes a los salarios del sector público y la reducción de los aranceles comerciales se aplicaron en algunos casos por la vía del decreto ejecutivo y, en otros, mediante la aprobación de un solo proyecto de ley en el Congreso.

Por otra parte, para mejorar la gestión de las instituciones públicas, crear un Poder Judicial más independiente y eficaz y establecer marcos regulatorios, se necesita coordinación y acuerdos entre una amplia gama de instituciones públicas y actores sociales, al igual que la aplicación de una serie de medidas legislativas y burocráticas durante un período prolongado. Además, los beneficios de una reforma institucional son perceptibles si al mismo tiempo se realizan cambios organizacionales y legales.

Sin duda alguna, es mucho lo que hay en juego con la creación de marcos regulatorios y la reestructuración de las instituciones públicas y de los sistemas para la provisión de servicios. Inevitablemente, esos cambios implican tomar en cuenta poderosos intereses y privilegiar a ciertos sectores sociales en detrimento de otros. Si los beneficios de un cambio institucional terminan por enfocarse demasiado en los intereses de grupos relativamente reducidos, los sectores más amplios, como los consumidores, trabajadores y empresarios, se verán perjudicados. Por ejemplo, las reformas administrativas en el sector público —la mayor transparencia en el área gubernamental, el control de la corrupción o el establecimiento de un servicio civil profesional— exigen a las autoridades políticas de turno renunciar al ejercicio clientelista del poder para someter su conducta y sus decisiones a un escrutinio público más intenso.

En consecuencia, resulta claro que la política importa en el proceso de crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de instituciones legítimas y adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de toda la ciudadanía. En términos más precisos, es la calidad de la democracia lo que importa. El ejercicio de los derechos políticos y civiles no sólo tiene

⁷ El uso del término “segunda generación” es objeto de controversia. Algunos expertos están en desacuerdo con el mensaje implícito de que el esfuerzo dirigido a las reformas institucionales debería ser posterior o que es, de alguna manera, secundario respecto de las reformas económicas neoliberales y orientadas a la economía de mercado. Hay quienes también objetan profundamente el enfoque neoliberal (el “Consenso de Washington”) y, por lo tanto, se niegan a adoptar una terminología que asocie el apoyo a las reformas institucionales con el respaldo a esas políticas económicas.

el valor democrático intrínseco de ampliar el rango de posibilidades y opciones de la ciudadanía; también tiene el valor instrumental de identificar y conceptualizar sus necesidades, y de estructurar políticas e instituciones para abordarlas de la manera más eficaz (Sen, 1999). Por lo tanto, y en oposición a una línea de pensamiento vigente en el pasado, la tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no es algo que pueda postergarse hasta que exista un nivel adecuado de desarrollo. Más bien, considerando que es indispensable para fortalecer las instituciones y poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas, el buen funcionamiento democrático es una condición sine qua non para un desarrollo equitativo y sostenible.

Como lo señaló Dani Rodrik (2000), las instituciones “relacionadas con la economía de mercado” están necesariamente “inmersas” en un conjunto de instituciones “políticas” ajenas a esa economía. Para contar con instituciones eficientes relacionadas con la economía de mercado, pareciera necesario disponer de instituciones políticas democráticas que permitan garantizar la creación de normas justas y eficientes, que se dicten y apliquen de manera equitativa y sistemática. Para ser adecuadas y eficaces, estas instituciones relacionadas con la economía de mercado deben adaptarse a las condiciones sociales, económicas, históricas y culturales y a las necesidades propias del país en cuestión. Dada la imposibilidad de contar con modelos de validez universal, la creación y la permanencia de las instituciones dependen de una participación ciudadana amplia y eficaz mediante instituciones representativas y bien desarrolladas. A la luz de este razonamiento, las instituciones políticas democráticas pueden verse como “metainstituciones” subyacentes de un universo más amplio de instituciones que apoyan la economía de mercado. Como se indica en el documento *Desarrollo más allá de la economía. Informe de progreso económico y social en América Latina* (BID, 2000), la política “ejerce su impacto más importante en el desarrollo a través de su efecto en las instituciones. El razonamiento es claro: si la política es importante para las instituciones y las instituciones son importantes para el desarrollo, la política debe importar para el desarrollo”.

Podría decirse, entonces, que el ejercicio efectivo de la democracia es fundamental para contar con un sector público eficaz y para el establecimiento de un marco legal que propicie el desarrollo social y económico. La adopción de políticas públicas eficaces, justas y sustentables, la asignación justa y eficiente de los recursos públicos y la provisión efectiva de servicios públicos dependen de la existencia de instituciones representativas que permitan tomar en cuenta las preferencias e intereses de la ciudadanía. Es necesario que la adopción y aplicación de políticas públicas considere plenamente las opiniones de la extensa gama de organizaciones de la sociedad civil, sin caer presa de ningún grupo particular ni de un conjunto estrecho de intereses. Ello requiere que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tengan la oportunidad de expresar sus preferencias e incidir en la toma de decisiones, y que las instituciones representativas puedan incorporar esas preferencias en políticas de consenso que cuenten con bases amplias de apoyo social. La toma de decisiones en estos términos no sólo será eficaz, pues tales decisiones responderán a las preferencias y necesidades de la sociedad, sino que también es más probable que estas gocen de observancia y legitimidad sociales y que sean duraderas.

Resulta sorprendente que, pese a esa centralidad de las políticas y las instituciones, durante mucho tiempo no se realizaran grandes esfuerzos para estudiar de manera siste-

mática y ampliamente comparativa las reformas políticas del período, y evaluar hasta qué punto albergan o no la posibilidad de aliviar los problemas de gobernabilidad que tanto afectan las posibilidades del desarrollo. ¿Cuáles han sido las principales tendencias regionales en materia de reformas con respecto a las diferentes dimensiones institucionales? ¿Cuáles han sido y son los efectos probables de estos cambios en el funcionamiento de la democracia? ¿Qué sugieren estas experiencias sobre los tipos de reforma política que se requieren con mayor urgencia para el futuro inmediato?

Los capítulos que siguen intentan aportar respuestas, quizá no definitivas sino parciales y condicionales, a esas cruciales preguntas.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Desarrollo más allá de la economía. Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2003. *Modernización del Estado. Documento de Estrategia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, GN-2235-1, julio.
- Banco Mundial. *Indicadores de Desarrollo Mundial*. <http://econ.worldbank.org>, consultado en octubre 2005.
- Beato, Paulina y Antonio Vives. 2005. “¿Porqué se está quedando atrás América Latina?”. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chehabi, Houchang y Juan J. Linz. 1998. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry *et al.* 1999. *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Londres: Lynne Rienner Publishers Inc., segunda edición.
- Graham, Carol y Moisés Naím. 1998. “The Political Economy of Institutional Reform in Latin America”. En: Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard H. Sabot (editores), *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hurtado, Osvaldo. 2005. “Elementos para una reforma política en América Latina”. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iglesias, Enrique V. 2004. “Democracia y Desarrollo: la política importa”. En: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Tomo Contribuciones para el Debate. New York: PNUD.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks, y Aníbal Pérez-Liñán. 2001. “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999”. En: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1, pp. 37–65.
- Naím, Moisés. 1995. *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*. San Francisco: ICS Press.
- Rodrik, Dani. 2000. “Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them”. En: *Studies in Comparative Development*, Vol. 35, N° 3.

Sen, Amartya Kumar. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y desarrollo: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Primera parte

Instituciones y democracia (I):
formas de gobierno y
reglas electorales

Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática

Un rasgo fundamental de los regímenes presidencialistas es que los ciudadanos eligen al jefe de gobierno y a los miembros del Poder Legislativo por separado. Con una excepción parcial, los 18 países latinoamericanos objeto de este estudio han cumplido con este criterio básico durante todo el período.¹

En los regímenes presidencialistas, las diferencias en el mecanismo de selección, la autoridad y las responsabilidades de los poderes Ejecutivo y Legislativo implican mayores probabilidades de conflicto que en los regímenes parlamentarios. El manejo efectivo de esta tensión inherente al presidencialismo depende en parte de los métodos empleados para elegir al presidente y a los legisladores.

Cuando son simultáneos, los procesos electorales están evidentemente relacionados. Es inevitable que la elección directa del jefe de gobierno mediante una fórmula con la que “el ganador se lo lleva todo” influya en las elecciones de los votantes y en las estrategias partidistas para las elecciones legislativas. Debido a que en la elección presidencial sólo puede haber un ganador, los votantes están limitados a elegir entre los candidatos individuales con posibilidades de triunfar, y los partidos más pequeños —con pocas oportunidades de ganar por sí solos— suelen formar alianzas y postular un candidato único. Por lo tanto, es probable que si las elecciones para ambos poderes se realizan el mismo día, sean menos los partidos que obtengan proporciones significativas de votos en las elecciones legislativas, pues muchos votantes “suben al carro” de su candidato presidencial favorito y votan por las listas completas de ese mismo partido, que incluyen a los candidatos para el Congreso (Shugart y Carey, 1992).

¹ En Bolivia, la primera vuelta para la elección del presidente y las elecciones legislativas se celebran por separado, pero hasta la elección de 2005, ningún candidato obtuvo mayoría durante la primera vuelta y el Congreso eligió al presidente entre los dos candidatos más votados. Antes de la reforma constitucional de 1994, el Congreso decidía entre los tres candidatos más votados.

Son muchos los efectos de los sistemas electorales en la gobernabilidad democrática. En primer lugar, la legitimidad del presidente está determinada por la amplitud de su triunfo, en el que influye el método electoral utilizado. En segundo lugar, la interacción entre los métodos utilizados para elegir presidente y legisladores influye en el grado de fragmentación del sistema de partidos y en la proporción de escaños en el Congreso que controla el partido del gobierno. Ambos factores influyen en la capacidad del presidente de obtener el apoyo del Poder Legislativo para sus iniciativas políticas. El sistema electoral incide también en el número de partidos que logran representación en el Poder Legislativo y, en consecuencia, en la equidad de la representación política.

En este capítulo se examinará la influencia del sistema de elección presidencial en el funcionamiento de la democracia, y en el capítulo siguiente se analizará la influencia de las normas que rigen las elecciones parlamentarias. La interacción de ambos procesos electorales hace que sea necesario considerar en este capítulo la simultaneidad y, en términos generales, las posibles variaciones de los efectos producidos por los sistemas de elección presidencial dependiendo del método utilizado para elegir a los legisladores. Además, se analizarán dos factores relacionados: el término del mandato presidencial y la posibilidad de reelección. El mandato más corto facilita la rotación y la validación del apoyo popular, y por lo tanto puede disminuir la “rigidez” asociada a los regímenes presidencialistas (véase el capítulo 4). Por otro lado, si el presidente pierde el apoyo popular y su mandato carece de efectividad, será menor el tiempo que reste hasta la elección del nuevo mandatario. Sin embargo, un período corto limita el lapso denominado “luna de miel” con el electorado, durante el cual el presidente tiene más probabilidades de aplicar efectivamente las principales reformas políticas.

La reelección, entretanto, promueve la rendición de cuentas del presidente a la ciudadanía, ya que el éxito en la próxima elección dependerá de sus logros y de que pueda mantener la confianza de la opinión pública. Además, la posibilidad de ser reelecto permite que el presidente conserve el apoyo del Congreso durante más tiempo. De lo contrario, tendrá menos para ofrecer a quienes lo apoyen y dispondrá de una menor cantidad de herramientas para sancionar a los desertores de su partido. No obstante, considerando la historia política de muchos países de América Latina, la prohibición de la reelección ha sido considerada necesaria para impedir que los presidentes electos se perpetúen en el poder usando —o abusando— de su autoridad y de los recursos propios de su posición. Si no es posible someter la autoridad presidencial a los controles horizontales y verticales adecuados, es probable que sean necesarias restricciones constitucionales para evitar el surgimiento de “dictaduras democráticas”.

Sistemas de elección presidencial

En general, el presidente es elegido por mayoría simple o por mayoría absoluta (el sistema denominado “con segunda vuelta” o, adoptando el término francés, *ballotage*). En los sistemas de mayoría simple, el candidato con el mayor número de votos resulta triunfador, mientras que en los sistemas de mayoría absoluta es necesario que uno de los candidatos obtenga el 50% más uno de los votos para que sea declarado triunfador en la primera

ronda; si ninguno alcanza ese umbral, se convoca a una segunda vuelta entre los dos candidatos que obtengan mayor número de votos en la primera. Siguiendo el enfoque pionero adoptado por Costa Rica en la reforma constitucional de 1936 (Lehoucq, 2004), varios países de América Latina establecieron el umbral por debajo de la mayoría absoluta (el 40% en Costa Rica) para que un candidato pueda ser declarado ganador en la primera ronda. En este capítulo, ese sistema será denominado “de segunda vuelta con umbral reducido”.

La elección del presidente mediante voto directo o indirecto es otro aspecto importante. ¿El voto popular determina directamente quién es el ganador o los votantes eligen a representantes que, a su vez, votan para elegir al presidente? En Argentina, antes de la adopción de la Constitución de 1994, los votantes elegían a los delegados que integraban un colegio electoral, responsable de elegir al mandatario.² En Bolivia, el Congreso es responsable de elegir al presidente si, como ha sido usual, ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera ronda. Durante la década de 1980, el primer presidente del período posterior a la dictadura en Brasil fue elegido por el Congreso; pero salvo estas excepciones, los demás países incluidos en el estudio han elegido a sus presidentes mediante el voto popular directo.

Otros aspectos clave son la relación entre las fechas de elección presidencial y elecciones legislativas y si se utiliza una papeleta única para ambas. Cuando las elecciones presidenciales se realizan el mismo día que las parlamentarias se denominan concurrentes o simultáneas, y se considera que su grado de concurrencia o simultaneidad es aún mayor cuando además el elector está limitado a un voto con el que expresa a la vez su preferencia por el candidato presidencial y por un candidato al Congreso o una lista de candidatos de ese mismo partido. Cuando el elector puede votar por el candidato presidencial de un partido y un candidato al Congreso o una lista de candidatos de otro partido (voto cruzado), el vínculo entre ambas elecciones es de alguna manera más débil.

La simultaneidad puede ser total o parcial: es total cuando las elecciones presidenciales y las legislativas siempre se llevan a cabo el mismo día, y parcial cuando una parte del Poder Legislativo es elegido en algún momento durante el mandato del presidente en ejercicio. Por ejemplo, los argentinos eligen a la mitad de los miembros del Congreso y una tercera parte de los senadores transcurridos dos de los cuatro años del período presidencial.³ La simultaneidad es incluso más parcial cuando la existencia de períodos diferentes para la presidencia y el Poder Legislativo hace que ambas elecciones raramente coincidan.

² Este sistema era similar al vigente en Estados Unidos, donde un colegio electoral formado por una lista de delegados de cada uno de los 50 estados elige al presidente. Por lo general, el candidato que obtiene la mayoría simple en un estado merece el voto de todos sus delegados, y el que obtiene el voto de la mayoría de los delegados ante el colegio electoral ocupará la primera magistratura. Son contadas las ocasiones —y en muchos casos es ilegal— en las que un delegado vota en contra del candidato que ganó por mayoría simple en su estado. Sin embargo, como se evidenció en las elecciones de 2000, el esquema de selección de delegados por estado —en el que el candidato que obtuvo la mayoría simple recibe el voto de todos los representantes de ese estado— hace posible que un candidato gane la mayoría de los votos a nivel nacional, pero que no sea el elegido para ocupar la presidencia.

³ No hay una ley que establezca la obligatoriedad de la simultaneidad entre las elecciones presidenciales y legislativas. En 2003 las elecciones legislativas tuvieron lugar algunos meses después de las elecciones presidenciales, en diferentes momentos y provincias. Sin embargo, en 2005 todas las provincias celebraron las elecciones legislativas en la misma fecha.

Por ejemplo, en Chile, hasta 2005 los comicios presidenciales y los legislativos convergían sólo cada 12 años, ya que el período presidencial duraba seis; el de los diputados, cuatro y el de los senadores, ocho. Pero a partir de la reforma de 2005 en ese país, el período presidencial pasó a ser de cuatro años y ahora las elecciones son simultáneas.

Respecto de la reelección, las normativas varían. En el caso más restrictivo está prohibido proponer un candidato que haya desempeñado alguna vez el cargo de presidente. En otros, la reelección sólo está permitida después de finalizado al menos un mandato de otro presidente. Por último, en el menos restrictivo de los casos existe la posibilidad de permanecer en el poder durante dos períodos consecutivos, con una única reelección. En algunos sistemas que posibilitan la reelección inmediata está permitido aun otro mandato después de transcurrido al menos un período de gobierno de otro presidente.

Efectos de los sistemas mayoritarios y de umbral reducido en la gobernabilidad

Las distintas formas de elegir al presidente tienen efectos directos e indirectos. Los primeros tienen que ver con el nivel de legitimidad popular obtenido por el presidente electo como consecuencia del margen con que ganó los comicios. Por ejemplo, un presidente que consigue el 60% de los votos en la primera vuelta, con una ventaja importante respecto de sus contendientes, comienza su mandato con mayor legitimidad popular y apoyo político que quien llega al poder con un porcentaje de votos reducido (por ejemplo, del 30%). Una baja legitimidad en función del caudal electoral podría dificultarle la conducción eficaz del gobierno y llevar al estancamiento.

En la primera vuelta, la forma de elegir al presidente (ya sea por mayoría simple o absoluta o un umbral reducido) no incide directamente en la proporción de los votos que obtiene el candidato ganador. El resultado de esa ronda se relaciona más bien con la cantidad de partidos y candidatos que participan, y con factores coyunturales (por ejemplo, estrategias partidistas que influyen en el número de candidatos participantes, o su carisma). El sistema con segunda vuelta —que requiere la convocatoria a una segunda elección si en la primera ninguno de los candidatos obtiene una proporción suficiente de los votos— está diseñado para fortalecer el mandato del presidente electo. La segunda ronda garantiza que el presidente finalmente sea elegido por una mayoría, con independencia de la proporción de votos que ese candidato haya obtenido en la primera.

En consecuencia, respecto de la legitimidad del mandato o la legitimidad popular del presidente electo, los efectos directos del sistema con segunda vuelta son aparentemente positivos, al menos cuando algún candidato gana la primera ronda con una tercera parte, o menos, del total de los votos. Sin embargo, es poco probable que obtener el voto mayoritario en la segunda vuelta depare al nuevo presidente un mandato equivalente al que lograría si obtuviera mayoría absoluta —o una proporción de votos ligeramente menor— durante la primera ronda. En la segunda vuelta muchas personas votan por el candidato ganador sólo porque lo ven como el mal menor. Es posible que el logro de una mayoría “fabricada” en la segunda ronda alivie —aunque a menudo no lo resuelve— el problema de la legiti-

midad para quienes alcanzan la presidencia con una minoría de los votos. No obstante, si se consideran solamente los efectos directos, el sistema de mayoría con segunda vuelta es aparentemente ventajoso para la gobernabilidad, sin mayores costos.

Sin embargo, también cabe la posibilidad de que el sistema con segunda vuelta tenga como efecto indirecto la elección de un presidente con menos poder y apoyo legislativo del que obtendría si se aplicara el sistema de mayoría simple. Como ya se explicó, cuando la elección de presidente y legisladores son simultáneas, la competencia por los escaños en el Poder Legislativo tiende a reducirse.

La magnitud de este efecto depende del sistema de elección presidencial y de la relación entre los votos para cada uno de los poderes. En los sistemas de mayoría simple, el candidato con mayor número de votos en la primera y única ronda resulta triunfador; esto incentiva a los partidos (en especial a los pequeños y medianos) a establecer alianzas y organizar coaliciones antes de la elección, y a los votantes, a optar por los candidatos o partidos con oportunidades viables de triunfo. Si el número de candidatos y partidos que lucha por la presidencia es obligatoriamente limitado, es probable que el efecto de arrastre limite también el número de partidos y alianzas partidistas que obtengan escaños en el Congreso. En los sistemas mayoritarios con segunda vuelta, los incentivos para que los partidos formen alianzas antes de la primera ronda son más débiles, ya que potencialmente existen dos ganadores y es poco probable que la votación permita decidir quién será el presidente. Incluso los partidos relativamente pequeños tienen un incentivo para presentar su propio candidato presidencial, ya que eso ampliará sus oportunidades de obtener escaños, y obtener un número importante de votos reforzará su posición negociadora frente a uno de los candidatos que participe de la segunda vuelta. Además, los votantes tienen más libertad para expresar su preferencia verdadera durante la primera vuelta, ya que tendrán una segunda oportunidad de elegir entre los dos candidatos más viables (Shugart y Carey, 1992; Shugart, 1995; Jones, 1996).

Por lo tanto, en comparación con el sistema de mayoría simple, la fórmula de mayoría absoluta con segunda vuelta estimula a más partidos a participar en la lucha por la presidencia y por obtener escaños en el Congreso. Con el tiempo, el paso del sistema de mayoría simple al de mayoría absoluta con segunda vuelta podría agravar los problemas de gobernabilidad democrática, al reducir la cantidad de votos que consiga en la primera vuelta el candidato que resulte finalmente vencedor y al limitar el apoyo partidista con que contará el presidente en el Congreso.

Por supuesto, para que la elección presidencial limite la cantidad de partidos que compiten y obtienen escaños en las elecciones legislativas, ambas deben celebrarse el mismo día. Si otros aspectos se mantienen constantes, es probable que como resultado de la simultaneidad de las votaciones el número de partidos representados en el Congreso sea menor que si estas se realizan por separado. Además, la elección concurrente tiene el efecto directo de deparar mayor proporción de escaños al partido del presidente. Pero cuando el mandatario es elegido mediante el sistema de mayoría simple, los efectos limitantes en el número de partidos que participan en la elección legislativa —y obtienen escaños— deberían ser mayores que en los sistemas con segunda vuelta, más aún cuando el elector está restringido a emitir un solo

voto para ambos poderes; en ese caso el efecto de arrastre es perfecto y la proporción de los votos que los partidos obtienen en las elecciones legislativas es un reflejo exacto de la proporción de votos obtenidos por los candidatos presidenciales de esos mismos partidos.

Los sistemas con segunda vuelta y umbral reducido —por ejemplo del 40% o del 45%—se parecen más a los de mayoría simple: limitan la cantidad de candidatos presidenciales que participan en la contienda y la de los partidos que obtienen escaños legislativos. Dado que existen mayores posibilidades de que un candidato resulte ganador durante la primera vuelta, los partidos tienen todavía algún incentivo para unirse antes de la elección, en tanto los votantes deben tener una mayor visión estratégica. Pero si ningún candidato obtiene este umbral reducido en la primera vuelta, el sistema de segunda vuelta ofrece la ventaja de ampliar la legitimidad del presidente electo.

El cuadro 2.1 muestra los efectos esperados de acuerdo con el sistema de elección presidencial y con la existencia o no de simultaneidad entre las elecciones presidencial y legislativa, manteniendo constantes las reglas para la elección legislativa. El sistema de mayoría simple combinado con elecciones simultáneas conduciría a la máxima concentración del sistema de partidos, mientras que la mayor fragmentación surgiría en el contexto del sistema de mayoría absoluta con elecciones no simultáneas.

La expectativa teórica de que los sistemas de mayoría simple o los de segunda vuelta y umbral reducido favorecen la gobernabilidad y estabilidad no siempre se verifica en la práctica. Por ejemplo, si el sistema de partidos está ideológicamente polarizado y fragmentado, es improbable que los partidos formen alianzas antes de la primera vuelta. Por lo tanto, un candidato presidencial que represente a uno de los extremos de un espectro político puede resultar elegido con una proporción reducida del total de votos, pero podría intentar gobernar como si hubiera sido elegido por la mayoría. La elección por mayoría en la segunda vuelta impediría elegir al candidato que se ubique más lejos del centro del espectro político. Además, en un sistema fragmentado donde el ganador de la primera ronda suele obtener el 30% del total de votos o menos, es probable que se requiera una segunda ronda para que el presidente electo tenga un mínimo nivel de legitimidad.

Cuadro 2.1. Tendencia a la concentración del sistema de partidos según los distintos sistemas de elección presidencial		
	Concurrente	No concurrente
Mayoría simple	1	3
Dos vueltas con umbral reducido	2	4
Dos vueltas, mayoría absoluta	4	6

Nota: un puntaje de uno (1) significa el grado mayor de concentración; y un puntaje de seis (6), el menor grado de concentración.
Fuente: elaboración propia.

Elecciones legislativas en medio del período presidencial y gobernabilidad

Los países donde se celebran elecciones legislativas dentro de un período presidencial se analizan por separado, pues tienen un esquema combinado de elecciones totalmente simultáneas y elecciones legislativas no simultáneas. Como se ha indicado, si se utiliza el sistema de mayoría simple, la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas debería contener la proliferación de partidos. Sin embargo, las elecciones legislativas no simultáneas pueden permitir que los partidos pequeños tengan una participación más efectiva y logren representación.

También es factible que se obstaculice la formulación eficiente de políticas públicas, por dos razones adicionales. En primer lugar, resulta lógico que la convocatoria a elecciones legislativas independientes de las presidenciales aumente las probabilidades de que el partido oficialista carezca de mayoría en el Congreso. De hecho, la experiencia sugiere que los partidos de oposición a menudo ganan terreno, pues los votantes aprovechan la oportunidad para protestar por el desempeño del gobierno que en ese momento esté en el poder. En segundo lugar, el período de “luna de miel” con el gobierno seguramente se reducirá, ya que durante el lapso que culmina con las elecciones legislativas los bloques de partidos opositores, e incluso el partido oficialista, se abstendrán de apoyar iniciativas polémicas. El aspecto positivo de las elecciones en la mitad del período presidencial, no obstante, es que ofrecen otra oportunidad para que los votantes exijan que el Poder Ejecutivo y los legisladores rindan cuentas por su desempeño.

Sistemas de elección presidencial en América Latina

De los 18 países que abarca el presente estudio, cinco (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela) eligen a sus presidentes mediante el sistema de mayoría simple; nueve emplean el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta (cuadro 2.2) y en uno de ellos, Bolivia, la segunda vuelta se realiza en el Congreso. En los otros cuatro países (Argentina, Costa Rica, Nicaragua y Ecuador) se aplica un umbral más bajo para que un candidato sea elegido durante la primera vuelta.

En Argentina, el ganador de la primera vuelta alcanza la presidencia si obtiene el 45% de los votos válidos, o el 40% de los votos válidos y al menos una ventaja del 10% con respecto al contendiente más cercano. El umbral en Costa Rica es del 40%, un nivel lo suficientemente bajo como para permitir normalmente el triunfo definitivo en la primera ronda (durante los comicios de 2002, por primera vez, fue necesario convocar a segunda vuelta). Después de la reforma constitucional de 1999, en Nicaragua el umbral es del 40%, o el 35% más una ventaja de al menos un 5% con respecto al contendiente más cercano. En Ecuador se requiere mayoría absoluta o una proporción de votos de al menos el 40% y una ventaja del 10% o más respecto del candidato que obtenga el segundo lugar, un umbral que es apenas una ligera desviación del sistema puro de mayoría absoluta con segunda vuelta.

Cuadro 2.2. Sistemas de elección presidencial

País	Mayoría absoluta con dos vueltas	Segunda vuelta con umbral reducido	Mayoría simple	Año del cambio	Descripción del cambio
Argentina		X		1994	De mayoría simple a segunda vuelta con umbral reducido (el 45% o el 40% y ventaja del 10% sobre el contendiente más cercano); también de votación indirecta a directa.
Bolivia	X ¹			1990	En lugar de que en la segunda vuelta el Congreso elija entre los tres candidatos más votados en la primera ronda, lo hace sólo entre los dos candidatos más votados.
Brasil	X			1988	De votación indirecta a directa.
Chile	X				
Colombia	X			1991	De mayoría simple a mayoría absoluta con segunda vuelta.
Costa Rica		X ²			
Ecuador		X		1998	De mayoría absoluta con segunda vuelta, a dos vueltas con umbral reducido (posibilidad de ganar en primera vuelta con el 40% y ventaja del 10% sobre el contendiente más cercano).
El Salvador	X				
Guatemala	X				
Honduras			X		
México			X		
Nicaragua		X		1995 1999	De mayoría simple a segunda vuelta con umbral reducido del 45%. El umbral se redujo al 40%, o al 35% con una ventaja del 5% sobre el contendiente más cercano.
Panamá			X		
Paraguay			X		
Perú	X ³				
República Dominicana	X			1994	De mayoría simple a mayoría absoluta con segunda vuelta.
Uruguay	X			1997	De mayoría simple a mayoría absoluta con segunda vuelta.
Venezuela			X		
Total	9	4	5		

¹ Si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, el Poder Legislativo selecciona al presidente entre los candidatos que hayan logrado el primer y segundo puesto en la primera vuelta.

² El umbral es del 40% de los votos.

³ En la Constitución de 1979, se adoptó la mayoría absoluta como norma para que algún candidato resultara elegido, pero un artículo contemplaba que esta no se aplicaría en los comicios de 1980, en los que el ganador sólo requeriría el 33% de los votos. Si ningún aspirante obtenía esta cifra, el Congreso decidiría entre los dos con mayor número de votos. En la práctica, Fernando Belaúnde Terry alcanzó la presidencia con el 45% de los votos.

Fuente: elaboración propia.

Durante los últimos 20 años, seis países cambiaron el sistema de elección del presidente. Colombia, República Dominicana y Uruguay pasaron del sistema de mayoría simple al de mayoría absoluta con dos vueltas; Argentina y Nicaragua, de la mayoría simple al sistema con segunda vuelta y umbral reducido; Nicaragua cambió su sistema de mayoría simple por el de segunda vuelta y un umbral del 45% en 1995, que redujo en 1999. El único país que cambió en la dirección inversa fue Ecuador, que pasó del sistema de mayoría absoluta con dos vueltas a uno con umbral reducido. La segunda reforma adoptada en Nicaragua tuvo también el efecto de alejar al sistema de la mayoría absoluta y aproximarlo al de mayoría simple.

Tres reformas adicionales, aunque de naturaleza diferente, se aplicaron a los sistemas de elección presidencial. Argentina y Brasil reemplazaron su sistema de votación indirecta por uno de votación directa. Bolivia modificó la segunda vuelta (decidida en el Congreso) de forma que sólo se elige entre los dos candidatos —en lugar de los tres— más votados. En total, durante el período se observó una tendencia marcada a distanciarse del sistema de mayoría simple y aproximarse al sistema con segunda vuelta.

En los cuadros 2.3 y 2.4 se analiza en qué medida las expectativas teóricas sobre los efectos de los distintos sistemas de elección presidencial se corresponden con los resultados electorales de América Latina. El cuadro 2.3 muestra que, en efecto, los sistemas de mayoría simple y los de segunda vuelta con umbral reducido se asocian con la participación de un menor número de candidatos importantes a la presidencia y menos partidos representados en el Congreso. El cuadro 2.4 muestra que en los sistemas de mayoría simple y de segunda vuelta con umbral reducido el ganador de la primera vuelta obtuvo promedios muy cercanos al 50% de los votos, mientras que en los sistemas de mayoría absoluta con segunda vuelta lo típico fue que el ganador obtuviera un porcentaje escasamente superior al 41% de los votos. En algunos países, el ganador obtuvo un promedio de alrededor del 30% de los votos.

Los datos que se muestran en estos cuadros, sin embargo, no permiten comprobar en forma rigurosa las hipótesis sobre los efectos de los sistemas de elección presidencial, debido a que la influencia puede manifestarse claramente en ambas direcciones. Los países donde, por lo común, muchos partidos participan en la elección y presentan candidatos a la presidencia son justamente los que tienen más probabilidades de adoptar el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta. En consecuencia, para lograr una comprobación más válida se debería analizar el cambio que experimentan a lo largo del tiempo los distintos países que modificaron el sistema en una dirección u otra, y los que, por el contrario, no hicieron modificaciones. Si se verificara el cambio esperado respecto del número de candidatos y partidos que obtienen escaños, existirían bases sólidas para defender esa hipótesis. Sin embargo, la vida relativamente corta de las democracias de la región, sumada al breve lapso transcurrido desde que se adoptaron la mayoría de las reformas, no permite realizar ese análisis en los países estudiados en este trabajo.

Cuadro 2.3. Fragmentación del sistema de partidos según la forma de elección presidencial

Forma de elección, país y año	Número efectivo de candidatos presidenciales (primera vuelta)	Número efectivo de partidos (escaños Cámara baja) - Todas las elecciones
Mayoría simple		
Argentina (1983, 1989 - 1985, 1987, 1991, 1993)	2,64	2,70
Colombia (1978, 1982, 1986, 1990 - 1991)	2,48	2,33
Honduras (1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001)	2,14	2,15
México (1982, 1988, 1994, 2000 - 1985, 1991, 1997, 2003)	2,50	2,37
Nicaragua (1990)	2,14	2,05
Panamá (1989, 1994, 1999, 2004)	2,80	3,56
Paraguay (1989, 1993, 1998, 2003)	2,54	2,45
Rep. Dominicana (1978, 1982, 1986, 1990, 1994)	2,76	2,45
Uruguay (1984, 1989, 1994)	3,23	3,18
Venezuela (1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000)	2,73	3,69
<i>Promedio para todos los países</i>	<i>2,60</i>	<i>2,69</i>
<i>Promedio para todas las elecciones</i>	<i>2,60</i>	<i>2,70</i>
Umbral reducido		
Argentina ¹ (1995, 1999, 2003 - 1997, 2001)	2,84	2,98
Costa Rica (1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002)	2,31	2,51
Ecuador (1998, 2002)	5,46	6,71
Nicaragua (1996, 2001)	2,25	2,39
Perú (1980)	3,23	2,46
<i>Promedio para todos los países</i>	<i>3,22</i>	<i>3,41</i>
<i>Promedio para todas las elecciones</i>	<i>2,89</i>	<i>3,13</i>
Mayoría absoluta con segunda vuelta		
Bolivia ² (1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002)	5,14	4,51
Brasil (1989, 1994, 1998, 2002 - 1990)	3,51	8,11
Chile ³ (1989, 1993, 1999 - 2001)	2,36	5,27
Colombia (1994, 1998, 2002)	2,69	4,24
Ecuador (1978, 1984, 1988, 1992, 1996 - 1986, 1990, 1994)	5,15	5,69
El Salvador (1984, 1989, 1994, 1999, 2004 - 1985, 1988, 1991, 1997, 2000, 2003)	2,68	3,17
Guatemala (1985, 1990, 1995, 1999, 2003 - 1994)	4,31	3,42
Perú (1985, 1990, 1995, 2000, 2001)	2,99	3,90

(continúa)

Cuadro 2.3. (continuación)

Forma de elección, país y año	Número efectivo de candidatos presidenciales (primera vuelta)	Número efectivo de partidos (escaños Cámara baja) - Todas las elecciones
Rep. Dominicana (1996, 2000, 2004 - 1998, 2002)	2,89	2,52
Uruguay (1999, 2004)	3,09	3,01
<i>Promedio para todos los países</i>	<i>3,48</i>	<i>4,58</i>
<i>Promedio para todas las elecciones</i>	<i>3,74</i>	<i>4,57</i>

Nota: El formato de este cuadro se tomó de Shugart y Carey (1992, cuadro 10.2), pero se utilizaron datos diferentes. En la mayoría de los casos se trata de años con realización de elecciones presidenciales y legislativas simultáneas; cuando hay elecciones sólo legislativas, los años van luego de un guión (por ejemplo, en Argentina); si hay elecciones sólo presidenciales, los años están en negrita (por ejemplo, en El Salvador).

¹ Los tres candidatos del Partido Justicialista que se presentaron con fórmulas independientes en las elecciones presidenciales de 2003 se contabilizaron como una sola fórmula; si se las hubiera considerado como distintos partidos, el valor del índice promedio del período habría sido 4,03 (en lugar de 2,84).

² En Bolivia, el Congreso elige al presidente en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría durante la primera vuelta.

³ En Chile, un cómputo del número efectivo de partidos realizado a partir de las coaliciones en lugar de partidos individuales resultaría en una fragmentación mucho menor en la Cámara baja (2,02).

Fuente: elaboración propia.

Simultaneidad de las elecciones

En 12 de los 18 países que incluye este estudio, las elecciones presidenciales y legislativas se realizan al mismo tiempo (cuadro 2.5). Entre ellos, Brasil y Chile presentan una ligera desviación de este sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre uno y dos tercios de los representantes senatoriales son elegidos alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día. En Argentina y México, los comicios son parcialmente simultáneos: en el primer caso, la mitad de los representantes en la Cámara baja y un tercio de los de la Cámara alta generalmente son elegidos en la misma fecha que el presidente, mientras que la otra mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara alta son elegidos a mitad del mandato presidencial (véase en este capítulo la nota al pie número 3, página 21); en el segundo, el período de los legisladores de la Cámara baja es de tres años, de forma tal que las elecciones para todo el Congreso coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrida la mitad del mandato presidencial de seis años. En los cuatro países restantes (Colombia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca —o nunca— se llevan a cabo el mismo día. El caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el mismo año, en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. Chile, República Dominicana y Venezuela pasaron de un sis-

Cuadro 2.4. Porcentaje promedio de los votos obtenidos en la primera vuelta por los candidatos en el primer y segundo lugar

Forma de elección, país y año	Primer lugar	Segundo lugar
Mayoría simple		
Argentina (1983, 1989)	49,6	36,3
Colombia (1978, 1982, 1986, 1990)	50,9	37,0
Honduras (1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001)	52,5	43,6
México (1982, 1988, 1994, 2000)	54,7	24,2
Nicaragua (1990)	54,7	40,8
Panamá (1989, 1994, 1999, 2004)	44,2	27,0
Paraguay (1989, 1993, 1998, 2003)	52,8	30,6
Rep. Dominicana (1978, 1982, 1986, 1990, 1994)	42,8	36,9
Uruguay (1984, 1989, 1994)	37,5	28,8
Venezuela (1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000)	48,8	33,3
<i>Promedio para todas las elecciones</i>	<i>48,7</i>	<i>33,9</i>
Umbral reducido		
Argentina (1995, 1999, 2003)	40,9	29,9
Costa Rica (1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002)	49,8	42,0
Ecuador (1998, 2002)	27,8	22,0
Nicaragua (1996, 2001)	53,6	40,1
Perú (1980)	46,5	28,2
<i>Promedio para todas las elecciones</i>	<i>45,4</i>	<i>35,7</i>
Mayoría absoluta		
Bolivia ¹ (1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002)	29,6	22,7
Brasil (1989, 1994, 1998, 2002)	46,1	24,8
Chile ² (1989, 1993, 1999)	53,7	33,9
Colombia (1994, 1998, 2002)	44,9	37,5
Ecuador (1978, 1984, 1988, 1992, 1996)	28,0	24,0
El Salvador (1984, 1989, 1994, 1999, 2004)	51,2	31,2
Guatemala (1985, 1990, 1995, 1999, 2003)	36,6	24,6
Perú (1985, 1990, 1995, 2000, 2001)	47,5	28,5
Rep. Dominicana (1996, 2000, 2004)	45,0	31,4
Uruguay (1999, 2004)	45,9	34,0
<i>Promedio para todas las elecciones</i>	<i>41,5</i>	<i>28,1</i>

Nota: El formato de este cuadro está tomado de Shugart y Carey (1992, cuadro 10.2), pero se utilizaron datos diferentes.

¹ En Bolivia, el Congreso debe elegir al presidente si ninguno de los candidatos alcanza la mayoría en la primera vuelta.

² El sistema de binomio electoral para el Congreso, aunado a la división social a favor y en contra de Pinochet, ha fomentado el mantenimiento de las coaliciones de centro-izquierda y centro-derecha, cada una de las cuales presenta un candidato único a la presidencia.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2.5. Simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias

País	Simultáneas	Parcialmente simultáneas	Fechas separadas	Año del cambio	Descripción y dirección del cambio
Argentina		X ¹		1994	La reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años y del senatorial de nueve a seis años mantuvo el carácter parcialmente simultáneo del sistema, pero con una elección en lugar de dos en la mitad del período presidencial.
Bolivia	X				
Brasil	X ²			1994	Al reducirse el mandato presidencial de cinco a cuatro años, el sistema pasó de un esquema de elecciones separadas a uno de simultaneidad.
Chile	X			1993 2005	Al reducirse el mandato presidencial de ocho a seis años, el sistema pasó de un esquema de simultaneidad parcial a elecciones separadas. Al reducirse el mandato presidencial de seis a cuatro años, el sistema pasó de elecciones separadas a uno de simultaneidad.
Colombia			X ³		
Costa Rica	X				
Ecuador	X			1998	La eliminación de las elecciones para diputados provinciales en la mitad del período presidencial modificó el sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo.
El Salvador			X		
Guatemala	X				
Honduras	X				
México		X ⁴			
Nicaragua	X				
Panamá	X				
Paraguay	X				
Perú	X				
República Dominicana			X	1994	En 1994, la decisión de reducir el mandato del presidente Joaquín Balaguer de cuatro a dos años, manteniendo a la vez al Congreso que había sido elegido para un período de cuatro años, transformó el sistema de simultáneo a no simultáneo.
Uruguay	X				

(continúa)

Cuadro 2.5. (continuación)

País	Simul-táneas	Parcialmente simultáneas	Fechas separadas	Año del cambio	Descripción y dirección del cambio
Venezuela			X ⁵	1999	La Constitución de 1999 alargó el mandato del presidente de cinco a seis años, mientras los mandatos de los diputados se mantuvieron en cinco años. Entonces, a partir de esta modificación, sólo cada 30 años el presidente será elegido al mismo tiempo que los representantes ante la Asamblea Nacional.
Total	12	2	4		

¹ La mitad de los representantes ante la Cámara baja y una tercera parte de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente. (Pero, sin cambios en la ley electoral, el sistema funcionó como no simultáneo en 2003. Véase la nota al pie número 3).

² El sistema se considera simultáneo, ya que la Cámara baja y una o dos terceras partes de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente, de manera alternada, sin elecciones en la mitad del período presidencial.

³ Desde 1978, las elecciones al Congreso se realizan en el mismo año que las presidenciales, pero dos o tres meses antes.

⁴ Se considera que el sistema es parcialmente simultáneo porque, si bien los comicios presidenciales siempre coinciden con los legislativos para ambas cámaras, la Cámara baja se renueva totalmente a mitad del período presidencial.

⁵ En 1998, una reforma temporal adelantó las elecciones legislativas que se realizaron un mes antes de las presidenciales.

Fuente: elaboración propia.

tema con elecciones parcial o totalmente simultáneas (Chile), a ciclos no simultáneos. Sin embargo, más recientemente, Chile volvió a un sistema simultáneo. Brasil es el único país que hizo un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a realizarlas simultáneamente. Ecuador transformó su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo al eliminar los comicios legislativos de medio período para los representantes provinciales, mientras que Argentina (en lo que respecta a las características formales del sistema electoral) hizo un ligero cambio hacia una mayor simultaneidad. Al acortar el mandato presidencial de seis a cuatro años y el mandato senatorial de nueve a seis años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero redujeron de dos a uno el número de elecciones a mitad del período presidencial.

Duración del mandato presidencial

La duración del mandato presidencial varía entre cuatro y seis años (cuadro 2.6). En nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana), los períodos presidenciales son de cuatro años; en otros siete son quinquenales (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay); y en dos, el período es de seis años (México y Venezuela).

Cuadro 2.6. Duración del mandato presidencial

País	Duración del mandato en la actualidad	Duración anterior del mandato	Año del cambio
Argentina	4	6	1994
Bolivia	5	4	1994
Brasil	4	5	1994
Chile	4	6	2005
Colombia	4	4	
Costa Rica	4	4	
Ecuador	4	4	
Guatemala	4	5	1993
Honduras	4	4	
El Salvador	5	5	
México	6	6	
Nicaragua	5	6	1994
Panamá	5	5	
Paraguay	5	5	
Perú	5	5	
Rep. Dominicana	4	4	
Uruguay	5	5	
Venezuela	6	5	1999
Total	4,6	5,0	

Fuente: elaboración propia.

Siete países modificaron la duración del mandato presidencial durante el período del estudio: cinco lo redujeron y dos lo ampliaron. Algunas de las reducciones, sin embargo, quedan abiertas a distintas interpretaciones. Brasil y Argentina acortaron el período presidencial de cinco y seis años respectivamente a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente le permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos. Por su parte, los chilenos acortaron un prolongado mandato de ocho años a uno algo más reducido de seis, que luego limitaron a cuatro años. Asimismo, en Guatemala y Nicaragua el período pasó de cinco a cuatro años y de seis a cinco años respectivamente. En cambio, Bolivia aumentó el período de cuatro a cinco años y Venezuela, de cinco a seis años. Como resultado de estos siete cambios, la duración promedio del mandato presidencial en la región disminuyó exactamente de 5 años a 4,6 años.

Reelección presidencial

La normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes en la región (cuadro 2.7). Mientras en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela) la reelección inmediata está permitida, en ocho (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En los cuatro países restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente prohibida. En conclusión, el escenario es favorable a la reelección, pues 14 de los 18 países analizados permiten que un presidente vuelva a ocupar el cargo en algún momento, ya sea inmediatamente o después de un período.

Diez países modificaron su normativa (o su interpretación) sobre la reelección presidencial en el transcurso del período analizado. Argentina, Brasil y Venezuela pasaron de permitir la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. En cierta forma, Ecuador y Costa Rica eliminaron la restricción al pasar de prohibir la reelección a permitirla después de uno y dos mandatos presidenciales, respectivamente. Entretanto, en dos países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del período, esa posibilidad ya no existe: actualmente en Paraguay está prohibida en todo momento, mientras que en Nicaragua sólo cabe esa posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial.

Perú, República Dominicana y Colombia son países en donde se realizaron modificaciones contrapuestas en esta norma durante el período analizado: en el primero de ellos, se habilitó la reelección bajo su forma inmediata durante la primera presidencia de Fujimori, pero en 2000 el cambio se hizo inefectivo; en Colombia se prohibió la reelección con la reforma constitucional de 1991, pero se decidió permitir la reelección inmediata en 2005; y en República Dominicana, a su vez, se prohibió la reelección inmediata del presidente en 1994, pero se la volvió a permitir ocho años después. Si bien ocho de las 13 modificaciones favorecieron la reelección presidencial y cinco impusieron restricciones, lo que da como resultado un balance aparentemente equilibrado, también es posible afirmar que desde el inicio de la “tercera ola” ha existido una tendencia en la región hacia la búsqueda de modificar esta norma para hacerla menos restrictiva. De 1993 a 2005, con excepción de las reformas de República Dominicana en 1994 (revertida en 2002, tal como ya se mencionó), de Perú en 2001 y Nicaragua en 1995, las modificaciones tendieron a posibilitar la reelección presidencial (Perú, 1993; Argentina, 1994; Ecuador, 1996; Brasil, 1997; Venezuela, 1998; República Dominicana, 2002; Costa Rica, 2003; y Colombia, 2005).

Conclusiones

La gobernabilidad de los sistemas presidencialistas depende en parte de que el presidente electo goce de una legitimidad popular importante y de que una porción considerable del Congreso colabore aprobando las leyes. Tanto el método de elección presidencial como la simultaneidad de los comicios presidenciales y legislativos pueden incidir en las probabilidades de que se cumplan esas condiciones.

Cuadro 2.7. Reelección presidencial

País	Inmediata	No in- mediata	Prohibida	Año de mo- dificación	Carácter de la modificación	Efectos de la modificación
Argentina	X			1994	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Bolivia		X				
Brasil	X			1997	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Chile		X				
Colombia	X			1991	De no inmediata a prohibida	Más restrictiva
				2005	De prohibida a inmediata	Menos restrictiva
Costa Rica		X ¹		2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Ecuador		X		1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
El Salvador		X				
Guatemala			X			
Honduras			X			
México			X			
Nicaragua		X		1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Panamá		X ²				
Paraguay			X	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú				1993	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
		X		2000	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Rep. Dominicana				1994	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
	X			2002	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Uruguay		X				
Venezuela	X ³			1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Total	5	9	4			

¹ La reelección no inmediata estaba permitida hasta un referéndum celebrado en 1969 en el que se prohibió (véase Carey, 1997). Pero en 2003 se retornó al sistema original porque la Sala Constitucional de ese país declaró que la norma de prohibición de la reelección era inconstitucional. Deben transcurrir ocho años antes de que el presidente pueda ser candidato por segunda vez.

² Deben transcurrir dos mandatos presidenciales (10 años) antes de que el presidente pueda ser candidato por segunda vez.

³ Según la normativa anterior, el presidente sólo podía ser reelegido transcurridos dos períodos presidenciales.

Fuente: elaboración propia.

Durante los últimos 20 años, muchos países reformaron los sistemas para elegir al presidente, la simultaneidad de los comicios presidenciales y legislativos, la duración del mandato presidencial y las normas sobre la reelección. La tendencia más clara ha sido el cambio de un sistema de mayoría simple a un sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta o a uno de segunda vuelta con umbral reducido. Cinco países se movieron en esta dirección, mientras que uno solo (Ecuador) hizo un ligero giro en la dirección opuesta. En general, el abandono de la mayoría simple estuvo motivado por el deseo de fortalecer el mandato del ganador, o por estrategias partidistas de poder (por ejemplo, para impedir que el candidato de un tercer partido minoritario llegara a la presidencia).

Si se acepta la teoría académica imperante, pareciera que este cambio opera en contra de la gobernabilidad democrática, al menos en ciertas circunstancias. Podrían esperarse resultados indeseables como consecuencia de que el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta alienta a un mayor número de candidatos a participar en la elección presidencial, y propicia el aumento del número de partidos políticos representados ante el Congreso. En consecuencia, en lugar de ampliar la base de apoyo y la capacidad de acción del nuevo presidente, ese sistema de hecho la dañaría.

Es difícil emitir un juicio riguroso sobre el impacto real de los sistemas con segunda vuelta. En la mayoría de los casos, el tiempo transcurrido desde que fueron adoptados no es suficiente para evaluar su impacto potencial en la fragmentación del sistema de partidos a largo plazo. En lo que respecta al efecto inmediato de fortalecer el mandato del presidente electo, parecería que esas expectativas no se han cumplido en la mayoría de los casos.

La imposibilidad de acrecentar la legitimidad popular del presidente podría deberse a la percepción de que durante la primera vuelta se reflejan de manera más genuina y válida las preferencias del electorado. Resulta difícil convertir un porcentaje del 25% de los votos en un mandato de gobierno, incluso si se obtiene la mayoría durante la segunda vuelta. De hecho, la legitimidad es particularmente discutible cuando el candidato finalmente elegido en la segunda vuelta no es quien ganó en la primera. De un total de 23 casos en los que se convocó a elecciones en segunda vuelta durante el período de este estudio, hubo 10 en los que el ganador de la primera vuelta no alcanzó la presidencia. En dos oportunidades esto ocurrió en Bolivia, donde la segunda ronda se decidió en el Congreso. Los restantes ocho casos son los de los ex presidentes ecuatorianos Jaime Roldós Aguilera en 1979, León Febres Cordero en 1984 y Abdalá Bucaram Ortiz en 1996; el ex presidente peruano Alberto Fujimori, en 1990; el ex presidente guatemalteco Jorge Serrano Elías, en 1993; el ex presidente de Colombia Andrés Pastrana, en 1998; el ex presidente uruguayo Jorge Battle Ibáñez, en 1999 y el presidente argentino Néstor Kirchner, en 2003. La mayoría de ellos se han caracterizado por mantener relaciones altamente conflictivas con el Poder Legislativo y por la falta de efectividad de sus políticas. Aún más, cuatro de esos mandatarios se vieron amenazados por la posibilidad de ser sometidos a juicio político. Bucaram fue expulsado del poder por el Congreso por razones de “incapacidad mental”; Fujimori y Serrano recurrieron a autogolpes de Estado para escapar a las amenazas de juicio político y a las difíciles relaciones con el Poder Legislativo (Fujimori lo logró, mientras que el intento de Serrano

acabó con su dimisión). Por su parte, durante su breve mandato, Roldós⁴ tuvo grandes dificultades en sus relaciones con el Congreso y Febres Cordero enfrentó intentos de juicio político.

Además del problema de los mandatos conflictivos, la capacidad real de gobierno de los presidentes no puede fortalecerse en una segunda vuelta, que tiende a alentar la formación de alianzas electorales inestables entre los candidatos y algunos partidos minoritarios, en lugar de consolidar coaliciones de gobierno más duraderas. Si bien la convocatoria a segundas elecciones no da al presidente mayor autoridad institucional fundamentada en los partidos y el Congreso, el hecho de ser elegido por la mayoría puede darle una percepción magnificada de su poder y alentarle a burlar o socavar las instituciones democráticas.⁵

En lo que respecta a las fechas de las elecciones presidenciales y legislativas, tres países adoptaron modificaciones para realizarlas por separado, uno pasó de convocarlas separadamente a hacerlo de manera concurrente, y otro, de la simultaneidad parcial a la concurrencia total. Una vez más, los cambios son demasiado recientes para determinar claramente su impacto. Sin embargo, es interesante anotar que los dos países que hicieron modificaciones para realizar elecciones en forma totalmente simultánea (Brasil y Ecuador) se caracterizan también por registrar elevados grados de fragmentación del sistema de partidos. Sin lugar a dudas, la sincronización de los ciclos electorales en Brasil ha aliviado el problema de gobernabilidad que podría haberse planteado si el presidente Fernando Henrique Cardoso hubiera enfrentado elecciones legislativas en la mitad de su mandato, como lo hicieron sus antecesores.

Las elecciones en la mitad del período presidencial —en el marco de esquemas simultáneos o no simultáneos— decididamente contribuyeron a dificultar la gestión gubernamental. En todos los casos la experiencia demuestra que esta práctica puede debilitar la efectividad en la formulación de políticas por parte del Poder Ejecutivo, al alterar el equilibrio de poder entre los partidos a mitad del mandato y desviar la atención del Congreso de la agenda política al diseño de estrategias y campañas electorales.

En cuanto a la reelección presidencial, hubo una tendencia a generar normas menos restrictivas. De hecho, siete países cambiaron sus sistemas a fin de favorecer ese proceso (dos de ellos establecieron el requisito de un mandato presidencial intermedio), tres prohibieron la reelección inmediata (dos la prohibieron por completo), mientras que en República Dominicana, Perú y Colombia se produjeron reformas en los dos sentidos. En Argentina, Brasil y Perú, la posibilidad de reelección fue, al menos en parte, resultado de la popularidad generada con el control exitoso de la hiperinflación y el regreso al camino del crecimiento económico. Incluso mientras el ex presidente peruano Alberto Fujimori y su homólogo argentino Carlos Menem ejercían su segundo mandato, la reelección continuó siendo un tema polémico, pues ambos mandatarios o sus partidarios argumentaban que el primer período no debía contarse al amparo de la nueva constitución o sus reformas. En 2000 el ex presidente Fujimori fue electo para un tercer período en comicios de dudosa legitimidad, mientras que Menem finalmente no se presentó como candidato para competir

⁴ Las relaciones de Roldós con el Congreso eran ya tirantes cuando murió en un accidente aéreo, transcurridos dos de los cinco años de su mandato.

⁵ Cabe mencionar este problema particularmente en el caso de Bucaram.

por un tercer mandato consecutivo, acatando de esta manera la normativa constitucional. En varios países, entre ellos Guatemala, Ecuador y Panamá, los esfuerzos para eliminar la prohibición de la reelección inmediata fracasaron.

Nuevamente, es difícil evaluar el impacto de las reformas en este ámbito. Las restricciones a la reelección impuestas en República Dominicana (1994), Nicaragua y Paraguay parecen tener el objetivo de bloquear las posibilidades de que un hombre fuerte domine otra vez la escena política durante un período prolongado, como fue el caso de los ex presidentes Joaquín Balaguer, Anastasio Somoza (o Daniel Ortega) y Alfredo Stroessner, respectivamente. En esas circunstancias, las reformas constituyen una salida positiva del antiguo estilo de hacer política y pueden ser necesarias para garantizar que se mantenga el pluralismo en la división del poder político nacional; aunque el caso de República Dominicana, con la reinstauración de la reelección en 2002, también sirve como ejemplo de que muchas veces estas reformas son débiles y susceptibles de ser revertidas.

Los países que reformaron su constitución para permitir la reelección ilustran el carácter dual del problema: negar la posibilidad de reelegir a un presidente popular puede interrumpir a mitad de camino un liderazgo con posibilidades de contribuir al desarrollo del país a largo plazo y crear también un problema de legitimidad para el sucesor. La posibilidad de reelección, en este sentido, puede mejorar la rendición de cuentas de los presidentes para con el electorado, generar un apoyo político más sólido y duradero en el Poder Legislativo, y ofrecer incentivos para que estos tengan una perspectiva a más largo plazo en materia de políticas públicas. Por otra parte, la reelección también refuerza la tendencia al liderazgo personalista inherente al presidencialismo y debilita el desarrollo de formas más pluralistas e institucionalizadas de ejercer la autoridad política. Aunque ha habido unos pocos mandatos presidenciales exitosos como resultado de la reelección, ya sea inmediata o no inmediata, en general el balance no es positivo.

Más allá de los argumentos que existen a favor o en contra de la reelección presidencial, un hecho que debe ser señalado es que los esfuerzos a favor de la misma en la región han estado impulsados casi siempre por presidentes en ejercicio que buscaban alterar las reglas del juego bajo las cuales fueron elegidos, para así tener la posibilidad de continuar su mandato; estos han sido los casos de Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, Mejía en República Dominicana, Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela. Sin entrar a analizar situaciones particulares, lo que sí parece coherente plantear es que, con elevada probabilidad, este tipo de comportamiento no contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas de América Latina.

Referencias

- Carey, John M. 1997. "Strong Candidates for a Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica". En: Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (editores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. 1996. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Lehoucq, Fabrice. 2004. "Modifying Majoritarianism: The Origins of the 40 Percent Threshold". En: Josep. M. Colomer (editor). *The Handbook of Electoral System Choice*. Nueva York y Londres: Palgrave.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, editores. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government". En: *American Political Science Review* Vol. 89, N° 2, junio.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAPÍTULO 3

Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática

El diseño de los sistemas para elegir a los legisladores influye en la gobernabilidad democrática. En este capítulo se examinan las funciones que idealmente debe desempeñar el sistema electoral en un contexto democrático y se clasifican los sistemas electorales de América Latina de acuerdo con el nivel en que satisfacen esas funciones teóricas. Asimismo, se evalúa en qué medida las reformas electorales llevadas a cabo en la región durante las últimas dos décadas podrían resolver los problemas de gobernabilidad relacionados con los sistemas electorales.

En esta publicación el “sistema electoral” se define como el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias) y los cargos gubernamentales (en el caso de la elección de presidente, gobernadores y alcaldes)¹ entre las distintas fuerzas políticas participantes (Nohlen, 1998a).

Más que por su efecto directo en el régimen democrático, el sistema electoral influye en la gobernabilidad por su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Incluso ese impacto está lejos de ser totalmente predecible, porque el sistema electoral interactúa con una multitud de factores, entre ellos la profundidad y diversidad de las divisiones sociales, políticas y económicas, la naturaleza del régimen político y la cultura política, y con otros factores más coyunturales (International IDEA, 1997). El sistema electoral establece un importante conjunto de incentivos que determinan la conducta de los votantes y otros actores políticos, que influyen tanto en la estructura

¹ La división político electoral del país en circunscripciones electorales no necesariamente corresponde a la división administrativa. En esta publicación, el término distrito y circunscripción se utilizan indistintamente como sinónimos.

del sistema de partidos como en la orientación y conducta de las autoridades elegidas. Incluso dentro de los parámetros de una normativa electoral determinada, los resultados y las conductas pueden variar ampliamente debido a las diferencias en otros aspectos del escenario social y político.

Además de estructurar los incentivos, el sistema electoral ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder y autoridad. En otras palabras, se puede hacer una diferenciación entre los efectos mecánicos y psicológicos de una normativa electoral.

Los efectos mecánicos se relacionan con la aplicación práctica del método de asignación de escaños para determinar qué partidos obtienen representación y en qué medida el porcentaje de escaños se corresponde con el porcentaje de votos obtenidos. Por ejemplo, el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales utilizado para elegir a los legisladores de cada distrito tiene el efecto directo de subrepresentar a los partidos minoritarios. Incluso en el caso de que tales partidos reciban hasta el 10% o el 20% del total de votos, es muy poco probable que obtengan siquiera un escaño en el Congreso si su apoyo y el de otros partidos se distribuye de manera relativamente uniforme en todo el país.

Los efectos psicológicos son el resultado de las reacciones del electorado y los actores políticos ante las limitaciones y oportunidades que plantee la normativa electoral con el paso del tiempo. Como se señaló en el capítulo anterior, es muy poco probable que un votante racional continúe favoreciendo a un partido o candidato que no tenga oportunidades realistas de ganar. Por lo tanto, en el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales —donde sólo el candidato con mayor número de votos obtiene el escaño— los electores pueden optar por abstenerse de expresar su verdadera preferencia por un partido minoritario y en cambio votar por la mejor alternativa entre los partidos mayoritarios. Al mismo tiempo, en lugar de quedar reiteradamente subrepresentados en el Poder Legislativo, los partidos minoritarios pueden unir fuerzas para aumentar sus oportunidades de obtener bancas. En consecuencia, es probable que con el tiempo los efectos psicológicos refuercen los efectos puramente mecánicos que el sistema electoral tiene sobre el de partidos (Nohlen, 1998a).

Funciones clave del sistema electoral: representatividad, efectividad y participación

Los sistemas electorales pueden diferenciarse de acuerdo con características intrínsecas, que pueden incidir en el funcionamiento del sistema democrático. Dependerá del contexto que un conjunto determinado de características promueva u obstaculice la gobernabilidad democrática. Un sistema electoral viable y legítimo para un país puede no funcionar en otro. No obstante, es posible predecir con cierto grado de certeza la dirección general del cambio que una reforma determinada podría inducir en un país. La comprensión de los incentivos que resultan de los distintos sistemas electorales permite formular hipótesis más claras sobre los efectos de una reforma dada en el funcionamiento de la democracia, dentro de un contexto específico.

Los sistemas electorales pueden diferenciarse de acuerdo con el desempeño de tres funciones: la representatividad, la efectividad y la participación (Nohlen, 1999; Nohlen 1998b). En un sistema electoral óptimamente representativo los grupos políticos ocupan escaños en el Congreso en una proporción prácticamente igual al porcentaje de votos obtenidos. Todos los votos cuentan por igual y ninguna de las agrupaciones políticas queda subrepresentada o sobrerrepresentada (es decir, ninguna recibe un porcentaje de escaños mayor o menor que el porcentaje de votos que obtiene). Para evaluar la representatividad del sistema electoral, se adoptará aquí una acepción bastante restrictiva del término. Para otros propósitos, ese término se ha aplicado acertadamente a fin de determinar si el proceso político representa adecuadamente la heterogeneidad del tejido social. Sin embargo, se requieren muchos factores para que los grupos minoritarios, u otros grupos antes marginados, tengan voz en el sistema político: equidad en la participación política, determinado nivel de participación de los votantes, capacidad de organización grupal, etc., que quizá no estén asociados a la normativa electoral per se. Para juzgar la representatividad de un sistema electoral, se considerará solamente si los grupos que forman partidos o movimientos políticos y participan en la competencia electoral logran una representación acorde con la proporción de los votos que reciben.

Un sistema electoral que promueve la efectividad es el que concentra en el Congreso poder suficiente para que las diversas preferencias sociales puedan combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno. Si el número de partidos representados es alto, es probable que el partido oficialista cuente con menos apoyo en el ámbito legislativo, y para los legisladores será más difícil lograr consensos que permitan promulgar las leyes necesarias a fin de realizar reformas. En un sistema presidencialista, la gobernabilidad en el contexto de un Poder Legislativo fragmentado es particularmente compleja. Debido a que la duración del mandato de los legisladores no depende del grado de éxito con que el Poder Ejecutivo aplique las resoluciones del Congreso (y debido a que la presidencia es un cargo donde “el ganador se lo lleva todo” y cada uno de los partidos desea ocuparlo), los incentivos para que los partidos conformen y mantengan alianzas son más débiles que en un sistema parlamentario.

La función de la participación, que también podría denominarse intensidad de participación (o “identificabilidad”), alude a un aspecto diferente. Mientras que la representatividad y la efectividad tienen que ver con la forma en que las preferencias de los electores se traducen en escaños, la participación se refiere a la influencia que ejerce la forma de votación en el vínculo entre el elector y sus representantes. Por ejemplo, la relación es cercana y directa en un sistema de mayoría simple en el que cada circunscripción elige un único representante: los ciudadanos pueden elegir al candidato particular que consideren que los representará mejor y recompensar o sancionar a quien alcance el cargo, de acuerdo con su desempeño. Esto significa que el sistema recompensa a los candidatos y representantes elegidos cuando centran su atención en alcanzar y mantener el apoyo de sus electores.

En el otro extremo de la balanza, en los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, el nexo entre el elector y sus representantes es más débil y distante. En este caso el partido (ya se trate de sus dirigentes o de los miembros de la convención) reúne una lista ordenada de candidatos por cada circunscripción. Los ciudadanos

votan por la lista de su partido preferido —con lo cual influyen en la proporción de escaños que el partido obtendrá— pero no desempeñan papel alguno en el momento de decidir qué individuos integrarán las listas. Los candidatos y los funcionarios electos carecen de incentivos fuertes para cultivar una relación con sus electores, quienes a su vez no son estimulados a investigar acerca de la identidad de los candidatos o hacer el seguimiento de la conducta de los que resultan elegidos (Carey y Shugart, 1995). Los legisladores aumentan sus oportunidades de reelección ganándose el favor de los dirigentes del partido, y así ascienden a los primeros puestos de la lista. En consecuencia, si bien en este tipo de sistema los electores tienen en principio la posibilidad de que el partido al que votan rinda cuentas por su desempeño, no es realista pensar que puedan exigir responsabilidad a los legisladores en forma individual.

A partir del razonamiento anterior, a primera vista parecería que la mejor forma de mejorar los sistemas electorales de la región sería simplemente maximizar la posición del sistema en la escala para las tres funciones. Sin embargo, no es posible que los sistemas electorales satisfagan las distintas demandas al mismo tiempo y de manera absoluta, por lo que resulta casi inevitable que los esfuerzos por optimizar una función empeoren otra (Nohlen, 1998b).

Por ejemplo, si se aumenta la representatividad del sistema (mejorando la proporcionalidad al convertir los votos en escaños), el mayor número de partidos representados puede disminuir la efectividad. En este contexto, es más probable que el presidente carezca de apoyo parlamentario, lo que obstaculizará la rápida resolución de los problemas de la comunidad.

Al mismo tiempo, las reformas dirigidas a reforzar la participación pueden mermar la efectividad, al socavar la disciplina del partido e inhibir así la cooperación necesaria entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para promulgar leyes. Además, si los esfuerzos por una mejor participación diluyen el significado de las fórmulas del partido y el enfoque programático de la campaña, el elector podría perder la capacidad de exigir que los representantes rindan cuentas de sus decisiones y su posición sobre asuntos de la política nacional. En lugar de vender a sus electores un paquete de políticas y enfoques sobre distintos temas (o acciones en apoyo a los intereses de la ciudadanía), los candidatos parlamentarios pondrán énfasis en sus cualidades personales y en la concesión de favores particulares a cambio de apoyo electoral (Carey y Shugart, 1995; Shugart y Wattenberg, 2001).

Bases teóricas para clasificar los sistemas electorales

A fin de evaluar y diferenciar los diversos sistemas electorales, es útil analizarlos en términos de las tres funciones mencionadas y de sus ventajas y desventajas comparativas. La clasificación más básica y conocida establece una diferencia entre los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional. Los mayoritarios son los que asignan los escaños en cada circunscripción al candidato o los candidatos con mayor número de votos. Por consiguiente, esos sistemas tienden a favorecer sistemáticamente a los partidos más grandes y es difícil que los más pequeños accedan al Poder Legislativo. Como su nombre lo

indica, los sistemas mayoritarios están diseñados para propiciar la formación de mayorías; ejemplos clásicos son el estadounidense y el británico, donde en cada circunscripción se otorga un escaño al candidato con mayor número de votos.

Los sistemas de representación proporcional son aquellos en que los escaños se adjudican de acuerdo con el porcentaje de votos que obtenga cada partido. La intención es reflejar en el Poder Legislativo la heterogeneidad política del electorado. Existen dos tipos de sistemas clásicos de representación proporcional: la representación proporcional “pura”, como en el caso de Israel y Holanda, donde existe una circunscripción electoral única (el país entero) cuyos votos totales determinan la asignación de escaños, y otro donde se elige un gran número de legisladores por circunscripción. En estos sistemas, el porcentaje de escaños obtenidos refleja de manera casi exacta el porcentaje de votos que consigue cada partido.

Dentro de estas dos amplias clasificaciones hay variantes significativas. Los dos patrones fundamentales son el de mayoría simple en circunscripciones uninominales, donde el candidato con mayor número de votos resulta ganador (*first past the post*); y el sistema mayoritario con segunda vuelta, en el que es necesaria una mayoría absoluta de los votos para ganar. Sin embargo, existe otra variante también empleada en América Latina. En el denominado sistema mayoritario con representación de minorías, el partido con mayor número de votos obtiene la mayor parte de los escaños correspondientes a la circunscripción, pero el partido que queda en segundo lugar también obtiene un representante. Los sistemas de representación proporcional pueden ser más complejos, ya que ciertos rasgos como el tamaño de las circunscripciones y el tipo de fórmula matemática empleada para la asignación de escaños, entre otros, inciden en conjunto en la forma en que el resultado de la votación se convierte en escaños. Tomando en cuenta los más clásicos —el de mayoría simple en circuitos uninominales y el de representación proporcional con listas en grandes circunscripciones plurinominales— es posible evaluar los sistemas mayoritarios y de representación proporcional de acuerdo con las funciones que los sistemas electorales deben desempeñar en un contexto ideal.

Si bien los sistemas mayoritarios favorecen la efectividad y participación, también subrepresentan a los partidos más pequeños y benefician a los partidos más grandes. Los sistemas de representación proporcional, por su parte, favorecen una representación equitativa, pero a la vez pueden entorpecer la toma de decisiones y tornarla ineficaz, además de debilitar el vínculo entre representantes y electores.

Aunque esta clasificación dicotómica resulta valiosa desde el punto de vista de su simplicidad, no permite distinguir con precisión los sistemas electorales según el nivel de desempeño de las funciones que se espera de ellos y sus efectos teóricos en la gobernabilidad democrática. Además, la clasificación no es práctica para diferenciar entre los sistemas electorales utilizados en América Latina. Con respecto a los sistemas para elegir representantes para la Cámara baja, ninguno de los 18 países que abarca este estudio utiliza las formas clásicas de los sistemas mayoritarios (mayoría simple en distritos uninominales o mayoritario con segunda vuelta). En 16 países se utiliza una fórmula de representación proporcional para elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa, pero existen grandes diferencias entre ellos. De estos 16 países, Bolivia y Venezuela utilizan un sistema de representación proporcional personalizada.

De los dos casos en que no se aplica la representación proporcional, México utiliza un sistema “mixto” o “segmentado” en el que tres quintas partes de los congresistas se eligen mediante mayoría simple en circunscripciones uninominales y las dos quintas partes restantes, por representación proporcional. El sistema chileno, denominado binominal, es más difícil de ubicar dentro de estas dos amplias clasificaciones. Los partidos (o las coaliciones) presentan listas de candidatos en circunscripciones binominales. Los electores votan por un candidato, pero el partido (o la coalición) acumula los votos. Cada uno de los dos partidos con mayor número de votos gana un escaño, a menos que el partido que vaya a la cabeza de la votación sume el doble de votos que el segundo, en cuyo caso obtiene ambos escaños. El resultado es una forma particular de sistema mayoritario que favorece a los partidos más grandes y en especial al segundo partido (o coalición) más importante.

Una diferenciación más nítida de los sistemas de representación proporcional —de acuerdo con el verdadero grado de proporcionalidad— puede contribuir a armar un esquema de clasificación más útil desde el punto de vista analítico. Tres características de los sistemas de representación proporcional influyen de manera primordial en la exactitud con la cual los porcentajes de escaños correspondientes a los partidos reflejan la distribución del total de votos entre ellos: el tamaño de las circunscripciones, la fórmula matemática para asignar escaños, y la existencia y magnitud del umbral requerido por ley para que los partidos obtengan representación.

El tamaño de las circunscripciones, o más precisamente la cantidad de legisladores que se elige en cada circunscripción, constituye por lo general la variable más importante. Si se mantiene invariable la fórmula particular utilizada para convertir los votos en escaños, cuanto mayor sea el número de bancas por distribuir, más proporcional será su asignación y mayores serán las posibilidades de que los partidos que reciben pocos votos tengan representación.² Algunos sistemas, pese a estar definidos en la Constitución como de representación proporcional, cuentan con un número significativo de circunscripciones que eligen uno o dos legisladores. Por supuesto, en los casos en que se disputa un único escaño, el sistema opera como si fuera mayoritario (el partido que obtenga el mayor número de votos es el que gana). Cuando se eligen dos escaños, el sistema funciona de la misma forma que el binominal chileno.

El criterio para clasificar a los sistemas electorales según la magnitud de las circunscripciones es, inevitablemente, algo arbitrario. Se estima que las circunscripciones con menos de cinco escaños son pequeñas; si tienen entre cinco y 10 son medianas, y si tienen más de 10 son grandes (Nohlen, 1998). La división parece razonable cuando se consideran los resultados electorales por circunscripción. Sin embargo, debido a que la mayoría de los sistemas de representación proporcional se caracteriza por contar con un número elevado de circunscripciones de tamaños variados (en algunos incluso existe una circunscripción nacional como un nivel adicional a las circunscripciones territoriales), la tarea de clasificar el sistema en su conjunto a partir de la magnitud de sus circunscripciones se complica.

² El número de partidos y la distribución de los votos condiciona el efecto del tamaño de la circunscripción sobre la proporcionalidad con que los votos se convierten en escaños. La misma magnitud promedio para las circunscripciones puede derivar en un resultado bastante proporcional en un país con un número reducido de partidos importantes, o en un resultado muy poco proporcional en un país con un gran número de partidos importantes.

Una manera de calcular la dimensión de las circunscripciones electorales en todo el país es considerar la proporción de escaños que se eligen en las circunscripciones de un tamaño determinado.³ Los sistemas en los que más de la mitad de los legisladores son elegidos en circunscripciones de cinco escaños o menos se consideran “de representación proporcional con circunscripciones pequeñas”, en tanto los “de representación proporcional con circunscripciones grandes” son aquellos en los que más de la mitad de los escaños se eligen a partir de circunscripciones de 10 o más representantes. Por último, los sistemas que se encuentran entre estos dos extremos se consideran “de representación proporcional con circunscripciones medianas”.

El cuadro 3.1 muestra la clasificación de 14 de los 16 sistemas de representación proporcional de América Latina, así como los datos relativos al tamaño de sus circunscripciones. Aunque Bolivia y Venezuela cuentan con sistemas de representación proporcional, el carácter personalizado del voto amerita la creación de una categoría diferente de sistema electoral. Si se utiliza el criterio establecido en el párrafo anterior, existen dos sistemas de representación proporcional con circunscripciones grandes, ocho sistemas con circunscripciones medianas y cuatro con circunscripciones pequeñas, dos de ellos a partir de cambios posteriores al año 2000: Perú y República Dominicana.

Fórmulas electorales

La fórmula matemática utilizada para convertir los votos en escaños también incide en el grado en que los sistemas de representación proporcional producen resultados proporcionales. Si bien existe una amplia gama de variaciones específicas en las fórmulas empleadas, en términos generales la mayoría utiliza un sistema de divisores (promedio más alto) o uno de cuotas.

El sistema de divisores más conocido, la fórmula de D'Hondt, es también el más común en América Latina. En él se aplican una serie de divisores (1, 2, 3, etc.) a los votos que obtenga cada partido, de forma tal que los escaños se asignan a cada partido de acuerdo con el tamaño de los cocientes que resulten de estas divisiones.

El sistema de cuotas más común es el de Hare (o de cuotas simples), en el que el total de votos válidos emitidos por circunscripción se divide entre el número de escaños que se disputan. Cada partido obtiene los escaños correspondientes a la cantidad de veces que el cociente de la circunscripción quepa en la cantidad de votos válidos obtenidos por el partido. Pero debido a que después de esta operación quedan bancas sin asignar, es necesario aplicar un segundo procedimiento para adjudicarlas. El método más común consiste en distribuir los escaños restantes entre los partidos con el residuo más alto que resulte de dividir los votos válidos obtenidos por dichos partidos, por el cociente.

La posibilidad de ganar un escaño de ese modo, que en ciertos casos implica alcanzar un porcentaje de los votos muy inferior a la cuota simple de Hare, tiende a estimular de

³ Otro enfoque consiste en utilizar el promedio, pero presenta algunas limitaciones, pues requiere que la frecuencia de distribución de las magnitudes de las circunscripciones del país se aproxime a una distribución normal (en forma de campana o bastante simétrica con respecto a la media), lo que raramente ocurre.

Cuadro 3.1. Clasificación de los sistemas de representación proporcional según el tamaño de la circunscripción, 2004

	Clasificación según el tamaño de la circunscripción	Magnitud promedio de la circunscripción	Circunscripciones con 5 escaños o menos (%)	Escaños asignados en circunscripciones de 5 escaños o menos (%)	Tamaño de las circunscripciones particulares
Argentina	Mediano	5,4	84,0	49,2	35, 12, 10, 9, 5(2), 4(5), 3(8), 2(5)
Brasil	Grande	19,0	0,0	0,0	70, 53, 46, 39, 31, 30, 25, 22, 18, 17(2), 16, 12, 10(2), 9, 8(11)
Colombia	Mediano	4,9	72,7	45,9	18, 17, 13, 7(3), 6(3), 5(5), 4(4), 3(3), 2(12)
Costa Rica	Mediano	8,1	42,9	24,6	21, 10, 6(2), 5(2), 4
Ecuador	Pequeño	4,8	85,7	60,0	18, 14, 8, 5(2), 4(7), 3(4), 2(5)
El Salvador ¹	Mediano	5,6	80,0	50,0	20 (nacional), 16, 6, 5(2), 4(2), 3(8)
Guatemala ¹	Mediano	6,6	69,6	36,0	22 (nacional), 12, 10, 8, 7, 6(2), 5, 4, 3(6), 2(5), 1(3)
Honduras	Mediano	7,1	44,4	18,0	23, 20, 9(3), 8, 7(3), 6, 5, 4(2), 3(2), 2, 1(2)
Nicaragua ¹	Mediano	5,0	72,2	36,7	20 (nacional), 19, 6(3), 4(1), 3(6), 2(5), 1
Panamá	Pequeño	1,8	97,5	91,5	6(1), 5(2), 4(3), 3, 2(7), 1(26)
Paraguay	Mediano	4,4	76,5	42,5	17, 13, 6(2), 5, 4(2), 3(2), 2(4), 1(4)
Perú ²	Pequeño	4,8	88,0	58,3	37, 7, 6, 5(6), 4(3), 3(4), 2(7), 1(2)
Rep. Dominicana ³	Pequeño	3,1	95,9	90,7	8, 6, 5(5), 4(8), 3(12), 2(21), 1
Uruguay ⁴	Grande	99,0	0,0	0,0	44, 13, 4, 3(6), 2(10)

¹ El Salvador, Guatemala y Nicaragua cuentan con una circunscripción nacional que coexiste con numerosas circunscripciones regionales de distintos tamaños. En Guatemala y Nicaragua, el elector vota dos veces: una por una lista de partido de su circunscripción departamental y otra por una lista de partido para la circunscripción nacional. En El Salvador, el votante selecciona un partido y ese voto cuenta como uno para la lista de partido de su elección para la circunscripción regional y la nacional. Para calcular la magnitud combinada de las circunscripciones, en estos países la circunscripción nacional se considera como si fuera otra gran circunscripción regional.

² En las elecciones de 2001, en Perú se regresó a un sistema de circunscripciones plurinominales conformado por 25 circunscripciones. Este sistema había sido cambiado a partir de la conformación de una sola circunscripción nacional, que estuvo vigente desde 1993 hasta el año 2000.

³ República Dominicana tuvo un sistema de circunscripciones medianas hasta 2002, pero en ese año se implementó una reforma que consistió en la división de los ocho distritos más grandes.

⁴ El sistema uruguayo está dividido en 19 circunscripciones de distintos tamaños, como se observa en la última columna. Sin embargo, pese a que el elector vota por listas de partido dentro de su circunscripción, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados (a nivel nacional) y la distribución de los escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución nacional de escaños que resulte de este cómputo. En consecuencia, funciona de manera similar a un sistema con una única circunscripción nacional.

Fuente: elaboración propia.

manera especial la fragmentación del sistema de partidos y la proliferación de agrupaciones pequeñas. Estos partidos (o, para ser más precisos, vehículos electorales) tienen pocas esperanzas de obtener una representación significativa a nivel nacional, por lo que en cambio intentan elegir a un solo representante o grupo de representantes ante el Congreso. Este fenómeno se ha evidenciado recientemente, en especial en Colombia y Venezuela.⁴ Una forma de impedir esta tendencia sería establecer la norma de que sólo los partidos que obtengan bancas mediante las cuotas de Hare puedan optar por escaños a partir del resto del cociente. O, como ocurre en Costa Rica, con la posibilidad de llevar a cabo una segunda ronda en la que las bancas se adjudican a partir de subcocientes (en este caso, la mitad del cociente de Hare) antes de considerar la posibilidad de recurrir a los restos.

Entre estas dos fórmulas, la de Hare y de resto más alto es la que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños, y suele producir resultados de elevada proporcionalidad. Por su parte, la fórmula de D'Hondt suele ser la menos proporcional, incluso en relación con otros sistemas de divisores, y favorece de manera sistemática a los partidos más grandes. En el caso hipotético que se muestra en el cuadro 3.2, la fórmula de Hare implica que al menos le sea asignado un escaño a cada partido, mientras que la de D'Hondt excluye al más pequeño y sobrerrepresenta a los dos partidos más importantes.

De los 14 sistemas de representación proporcional por lista que se aplican en los países de América Latina, seis utilizan alguna forma del sistema de Hare y de resto más alto, y otros ocho aplican alguna variante de la fórmula de D'Hondt.

Es posible analizar la utilidad de clasificar los sistemas de representación proporcional estudiando la desproporcionalidad en la conversión de los votos en escaños. ¿Es, en efecto, la clasificación de los sistemas según el tamaño de los distritos paralela a la proporcionalidad de los resultados electorales? ¿Mejora la relación entre los atributos del sistema y los resultados electorales al incluir en el análisis la fórmula electoral?

Los distintos índices de proporcionalidad implican el cálculo de las desviaciones entre el voto y los porcentajes de escaños que obtiene cada partido, y la suma de los resultados de todos los participantes en la contienda. En el "índice de cuadrados mínimos"⁵ utilizado aquí, cuanto mayor sea el valor del índice, menor será la proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el de escaños.⁶

⁴ En Colombia el Congreso aprobó en 2003 una reforma electoral que podría reducir esta tendencia de fragmentación en el sistema de partidos. La reforma estipula que los partidos sólo pueden presentar una lista en cada circunscripción electoral. También cambia la antigua fórmula electoral de Hare para la distribución de escaños y del residuo más grande, por la de D'Hondt.

⁵ En el índice de cuadrados mínimos, las diferencias entre la proporción de votos y escaños para cada partido se elevan al cuadrado; luego se suman, el total se divide entre dos y se toma la raíz cuadrada de este valor. Las cifras bajas indican una alta proporcionalidad, en tanto las cifras altas indican lo contrario (Lijphart, 1994).

⁶ Los valores de los índices para otros países del mundo ayudarán a medir el significado de los valores para los países latinoamericanos. Lijphart (1994) cita los siguientes valores para el último sistema electoral vigente durante el período anterior a 1990: Australia 10,24; Austria 1,43; Canadá 11,33; Francia 11,84; Alemania 0,67; Italia 1,12; Países Bajos 1,32; Noruega 4,84; Suecia 1,67; Reino Unido 2,94, y Estados Unidos 5,41.

Cuadro 3.2. Aplicación de las fórmulas de D'Hondt y Hare en una circunscripción hipotética de seis escaños con cuatro partidos

Escaños asignados utilizando los divisores D'Hondt

Partido	Votos (v)	Votos/1	Votos/2	Votos/3	Total Escaños	Escaños (%)
A	41.000	41.000 (1)	20.500 (3)	13.667 (6)	3	50,00
B	29.000	29.000 (2)	14.500 (5)	9.667	2	33,33
C	17.000	17.000 (4)	8.500		1	16,67
D	13.000	13.000			0	0,00
Total	100.000				6	100,00

Nota: las cifras entre paréntesis indican el orden en el cual se asignaron los seis escaños a los partidos.

Escaños asignados utilizando el sistema de Hare y de resto más alto

Cuota de Hare = 100.000 [votos]/6 [escaños] = 16.667 votos/escaños

Partido	Votos (v)	Cuotas de Hare	Escaños por cuota completa	Escaños por restos mayores	Total Escaños	Escaños (%)
A	41.000	41.000/16.667= 2,45	2	0	2	33,33
B	29.000	29.000/16.667= 1,73	1	1	2	33,33
C	17.000	17.000/16.667= 1,02	1	0	1	16,67
D	13.000	13.000/16.667= 0,78	0	1	1	16,67
Total	100.000	6,00	4	2	6	100,00

Nota: la porción decimal de los números que aparece destacada sirve como base para la asignación de los escaños que quedan una vez que se realiza la distribución mediante cuotas.

En el cuadro 3.3 se examina la correspondencia entre la clasificación de los sistemas de representación proporcional en circunscripciones pequeñas, medianas y grandes utilizados en América Latina y la proporcionalidad de la representación observada en esos sistemas.

Como puede apreciarse, parece razonable clasificar los sistemas de representación proporcional de acuerdo con la proporción de escaños que se asignan en circunscripciones de un tamaño determinado. Los sistemas con circunscripciones grandes de Uruguay y Brasil se caracterizan por tener un grado relativamente pequeño de desviación de la proporcionalidad, mientras que los de circunscripciones pequeñas utilizados en Perú y Panamá se caracterizan por una desviación relativamente alta.⁷ En las circunscripciones medianas, la

⁷ En República Dominicana se crearon nuevas circunscripciones electorales en 2002 a partir de la división de las provincias más grandes. Si bien la desproporcionalidad que surgió de estas elecciones no es tan elevada (5,7), sí se incrementó respecto de todos los períodos anteriores.

proporcionalidad en general se mantiene en el medio de estos dos extremos. No obstante, la relación entre el tamaño de la circunscripción y el índice es indudablemente imperfecta y hay algunos casos notoriamente atípicos. La naturaleza de la fórmula electoral parece explicar, al menos en parte, la gran variación en la proporcionalidad observada entre los países con circunscripciones medianas: los sistemas que aplican la fórmula de Hare, como Honduras, Nicaragua y Costa Rica, son los que presentan el grado de desproporcionalidad más bajo, mientras que en Argentina, Paraguay y Guatemala, donde se utiliza el sistema D'Hondt, ocurre lo contrario.

Al mismo tiempo, las características del sistema electoral no determinan por sí mismas la proporcionalidad de los resultados electorales, pues hay otros factores, como el número de partidos que participan en la contienda,⁸ el sistema de elección presidencial y la simultaneidad o no simultaneidad de los comicios presidenciales y los legislativos, que pueden tener efectos significativos en el funcionamiento del sistema. En general, cuanto menor es el número de partidos importantes, más reducida es la magnitud de la circunscripción necesaria para producir un resultado razonablemente proporcional.

Por ejemplo, es probable que la amplia variación entre el caso guatemalteco y los de Honduras y Nicaragua se deba en parte a las diferencias en el grado de fragmentación de sus sistemas de partidos. De acuerdo con la medida del “número efectivo de partidos”, durante los últimos 20 años en Guatemala se disputaron los votos entre cinco y seis movimientos de importancia significativa, mientras que Nicaragua⁹ registró alrededor de dos y medio, y Honduras una cifra apenas superior a dos. Por lo tanto, si bien las características de los sistemas electorales inciden en los sistemas de partidos, hay una gran dosis de inercia que es el legado de un pasado de divisiones políticas y de la historia del país. Por lo tanto, si bien su desarrollo está determinado en parte por normas electorales, los sistemas de partidos moderan a su vez la incidencia de esas reglas en la definición de los resultados políticos.

Umbral legal

Otro factor que puede influir en la proporcionalidad de la asignación de escaños es la aplicación de un umbral requerido por ley —establecido según el porcentaje de votos, u otro criterio— para que un partido logre representación. Si bien el propósito del umbral es limitar la fragmentación del sistema de partidos y fortalecer su efectividad, son pocos los países de América Latina que han impuesto esa barrera a la representación: de los 14 países que aplican sistemas de representación proporcional (con lista de partido), el

⁸ En Estados Unidos y el Reino Unido, esto es particularmente evidente a partir de los valores de los índices que se mencionan en la nota 6. Si bien estos países utilizan un sistema de circunscripciones uninominales que discrimina fuertemente a los partidos minoritarios, sus índices de desproporcionalidad son bastante bajos. Existe poca desigualdad en la asignación de escaños porque en cada caso la mayor parte de los votos se dividen entre dos partidos. Podría argumentarse que con el paso del tiempo el sistema electoral contribuyó a crear un bipartidismo, pero el índice no capta ese efecto indirecto.

⁹ El número efectivo de partidos existentes en Nicaragua considera a las diferentes agrupaciones que conformaron la coalición de centro-derecha como un solo partido.

Cuadro 3.3. Relación entre la clasificación de los sistemas de representación proporcional y la proporcionalidad de la representación

	Clasificación según el tamaño de la circunscripción	Magnitud promedio de la circunscripción	Fórmula aplicada para la Cámara baja	Índice de desproporcionalidad
Uruguay	Grande	99,0	D'Hondt	1,52
Brasil	Grande	19,0	Hare	0,90
Costa Rica ¹	Mediano	8,1	Hare	5,18
Honduras	Mediano	7,1	Hare	2,26
El Salvador	Mediano	5,6	Hare	4,89
Argentina	Mediano	5,4	D'Hondt	8,89
Nicaragua	Mediano	5,0	Hare	4,48
Colombia ²	Mediano	4,9	D'Hondt	3,04
Guatemala ²	Mediano	6,6	D'Hondt	8,43
Paraguay	Mediano	4,4	D'Hondt	8,47
Perú	Pequeño	4,8	D'Hondt	8,87
Ecuador ²	Pequeño	4,8	D'Hondt	8,10
Rep. Dominicana	Pequeño	3,1	D'Hondt	5,68
Panamá	Pequeño	1,8	Hare	11,56

Nota: en este cuadro, el índice de desproporcionalidad se refiere a las elecciones más recientes.

¹ En Costa Rica se utiliza una fórmula de cociente de Hare, con subcociente del 50% y el resto más alto, que tiende a excluir a los partidos pequeños en mayor medida que el sistema puro de Hare con residuo mayor.

² Colombia, Guatemala y Ecuador no han tenido elecciones después de los cambios en sus sistemas electorales. Por lo tanto, los índices de desproporcionalidad han sido calculados con base en procesos electorales que tuvieron lugar antes de las reformas.

Fuente: elaboración propia.

único que establece un umbral es Argentina, donde un partido debe obtener un número de votos equivalente al 3% de los ciudadanos empadronados en una circunscripción. Además, Bolivia y México cuentan con umbrales del 3% y el 2% respectivamente, aplicados a nivel nacional. Por último, una reforma de la ley electoral introducida en enero de 2000 en Nicaragua exige que cada partido alcance una cantidad de votos equivalente o superior al 4% del padrón de todo el país para no ser cancelado (artículo 74 de la Ley Electoral). En otros países existe un umbral práctico, como resultado de los efectos combinados de la fórmula matemática, la magnitud de la circunscripción y el número de partidos que participan en los comicios.

Otros sistemas electorales

Sistemas de representación proporcional con voto preferencial y personalizado (o combinado)

Otro aspecto de la representación proporcional que merece destacarse se relaciona con la forma en que los votantes manifiestan sus preferencias. En la mayoría de los sistemas de representación proporcional analizados en la sección anterior, el votante se limita a elegir entre las listas de partidos. Sin embargo, en Brasil, Panamá, Perú y República Dominicana este puede especificar su preferencia por uno o más candidatos individuales dentro de la lista. El votante peruano puede seleccionar hasta dos candidatos de una misma lista, en tanto el brasileño y el dominicano¹⁰ pueden elegir sólo uno. En Panamá los electores pueden optar por tantos candidatos como escaños se disputen en la elección. Con su reforma electoral de 2003, Colombia cambió su sistema para permitir que los partidos determinen si los electores pueden elegir candidatos individuales.¹¹ Otra variante se encuentra en los casos de Ecuador y Honduras, donde los votantes pueden seleccionar candidatos de listas diferentes hasta el número total de legisladores elegidos en el distrito. Esta variante se denomina representación proporcional con listas abiertas, sistema también conocido como *panachage*. Los demás casos mencionados, en cambio, se conocen como de representación proporcional con listas cerradas y desbloqueadas. En todos estos casos, los escaños se adjudican según el porcentaje de votos que obtenga cada partido, pero dentro del partido se asignan según el número de votos que reciban los candidatos. Debido a que en estos sistemas los votos se agregan a la lista del partido, estos permanecen como variantes dentro de las subcategorías de representación proporcional.

No obstante, siguiendo el ejemplo de Alemania, algunos países han adoptado una versión de representación proporcional que combina la elección de candidatos individuales por mayoría simple y la elección de listas de partido por representación proporcional. Estos sistemas se conocen en general con el nombre de representación proporcional “personalizada” o “combinada”. En este caso, todos los escaños se asignan siguiendo el principio de proporcionalidad; es decir, todas las bancas que han de asignarse a nivel regional o nacional se adjudican aplicando la fórmula electoral de votación por listas de partido. Los escaños ganados por mayoría relativa se restan de los asignados por proporcionalidad. El sistema pretende que la elección individual de una parte de los legisladores en circunscripciones uninominales (o plurinominales pequeñas) fortalezca el vínculo entre los electores

¹⁰ Hasta las elecciones de 1998, en República Dominicana se utilizaba un sistema de listas bloqueadas para la elección de diputados, pero en 2002 se modificó este sistema introduciendo una boleta cerrada y desbloqueada. Esto significa que la ciudadanía pudo elegir, dentro de una lista suministrada por cada partido, a su candidato “preferido” para que la representara en la Cámara de Diputados (Zovatto y Burdman, 2002).

¹¹ Antes de la reforma, los partidos podían presentar listas múltiples en el mismo distrito electoral. Dada la división de los votos entre un gran número de listas, la mayoría de los escaños eran concedidos por restos a las cabezas de las listas separadas. De esta forma, dando libertad a los candidatos para formar sus propias listas en el partido, el sistema funcionó de alguna manera como uno de lista abierta. Con la reforma electoral, los partidos están limitados a proponer una lista por distrito, pero pueden permitir que los votantes elijan candidatos dentro de las listas.

y sus representantes. Como ya se dijo, Bolivia y Venezuela adoptaron este sistema a principios de los años noventa para elegir a los representantes ante la Cámara baja.

Sistemas segmentados (o mixtos)

Existe otra combinación en la que ambas fórmulas de asignación —la proporcional y la mayoritaria— coexisten dentro del mismo sistema. En el sistema segmentado mexicano, el elector cuenta con dos votos: uno para elegir a un candidato individual en una circunscripción uninominal y el otro para una lista de partido en una circunscripción plurinominal (que abarca territorialmente a la primera), en la cual los escaños se asignan mediante una fórmula proporcional. La diferencia entre un sistema segmentado y uno de representación proporcional personalizada es que en el primero no existe ningún vínculo entre ambas partes del sistema que garantice un resultado global adecuadamente proporcional; el principio de proporcionalidad está incorporado a una parte del sistema, pero no al sistema en su conjunto.¹²

Clasificación de los sistemas electorales de América Latina

Del análisis anterior se concluye que los sistemas utilizados para la elección de representantes parlamentarios en América Latina pueden clasificarse en nueve categorías diferentes. En el cuadro 3.4 se enumeran estas categorías y se evalúan en términos teóricos, de acuerdo con las tres funciones que debe desempeñar un sistema electoral en un escenario ideal. Los sistemas se ordenan de los más proporcionales a los más mayoritarios, siguiendo las definiciones clásicas.

Obviamente, la evaluación de acuerdo con las funciones del sistema depende de características adicionales. Un aspecto clave ya mencionado es que el elector esté limitado a votar por una lista de partido o que tenga la opción de expresar su preferencia por uno o más candidatos específicos incluidos en la lista. En el primer caso, el votante puede, en esencia, manifestar una elección por un único partido, el cual designa a los candidatos, establece el orden en la lista y determina quiénes resultan elegidos. Este tipo de lista se denomina “cerrada” (el votante puede elegir sólo los candidatos incluidos en una lista de partido) y “bloqueada” (el elector vota por el partido y por lo tanto no puede alterar el orden de los candidatos en la lista). En el segundo caso, cuando la lista es “desbloqueada”

¹² En realidad, normas diversas —y a menudo cambiantes— han intentado vincular ambas partes del sistema mexicano. Por ejemplo, cuando este se adoptó en 1977, un partido que había ganado más del 60% de los escaños de circunscripción uninominal no calificaba como elegible para recibir ninguno de los escaños adjudicados mediante representación proporcional. Más adelante, se adoptó una norma para garantizar una mayoría absoluta en la Cámara baja a cualquier partido que lograra el 35% de los diputados elegidos mediante mayoría relativa y el 35% de la votación nacional. En la actualidad, la desviación entre el porcentaje del total de diputados asignados a un partido y su porcentaje de los votos nacionales no puede superar el 8%.

Cuadro 3.4. Evaluación de los sistemas electorales según sus funciones

Sistema electoral	Representatividad	Efectividad	Participación
Representación proporcional en circunscripciones grandes	++	--	--
Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-
Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	-+	+	-
Representación proporcional personalizada	+	-	+
Sistema segmentado	+	-	+
Binominal	-	+	++
Mayoría simple con representación de minorías	-	++	++
Mayoría simple	--	++	++

Nota: el símbolo ++ indica que el sistema cumple ampliamente con la función; + indica que la satisface; + - y - + indican que la cumple parcialmente; - que no la satisface muy bien; y -- significa que la cumple escasamente.

el votante puede escoger el partido y el candidato o los candidatos en particular que le gustaría que lo representen. Se denominan listas “abiertas” aquellas en las que, sin la posibilidad de votar por la lista, el elector tiene que elegir directamente un candidato o, en el caso del voto múltiple, cuando tiene la posibilidad de votar por candidatos que figuren en listas diferentes.

Los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas reciben una baja calificación en cuanto a participación, ya que el vínculo entre el elector y sus representantes individuales es más bien débil. En cambio, los sistemas con listas cerradas y desbloqueadas o listas abiertas promueven la creación de nexos más estrechos entre el elector y sus representantes, aunque cuanto mayor sea el número de representantes electos en la circunscripción, más diluido y limitado será el vínculo. En primer lugar, al haber múltiples escaños en juego, resulta más difícil para el elector informarse sobre todos los candidatos que participan en la contienda y dar seguimiento al desempeño de quienes resulten elegidos. En segundo lugar, los representantes (candidatos) tienen un incentivo para generar apoyo (relaciones cercanas) sólo con una parte del electorado. Finalmente, los votantes por lo general disponen de un único voto y, por consiguiente, sólo pueden pedir cuentas a un representante.

A su vez, es posible que el uso de listas de partido desbloqueadas tenga un impacto negativo en lo concreto. Con el voto preferencial, el candidato busca primordialmente diferenciarse de los otros que conforman la lista de su partido y cultivar relaciones personales con una parte del electorado. De ese modo, los líderes del partido tienden a perder la capacidad de mantener la disciplina de sus representantes legislativos y los partidos pierden la capacidad de articular y defender objetivos programáticos comunes. Es probable que como consecuencia, la efectividad se reduzca (Shugart, 1999; Carey y Shugart, 1995).

Las calificaciones generales de cada tipo de sistema electoral ignoran sus particularidades. Los rasgos específicos se analizarán en detalle cuando se considere individualmente cada uno de los sistemas electorales de América Latina.

Los sistemas de representación proporcional por lista obtienen buena calificación en cuanto a la representatividad y no tan buena respecto de la efectividad y participación. Si bien en las circunscripciones más pequeñas la calificación en cuanto a la representatividad tiende a disminuir, es posible que mejore la efectividad y, en menor grado, la participación. En las circunscripciones más pequeñas aumentan las probabilidades de que un menor número de partidos obtenga representación, con lo cual crecen las perspectivas de formar gobiernos de mayoría y se facilita la negociación entre los partidos en el Congreso. De igual forma, cuando se elige sólo uno, dos y hasta tres legisladores por circunscripción, incluso con listas de partido cerradas y bloqueadas, el elector puede votar, al menos en alguna medida, de acuerdo con sus sentimientos hacia los candidatos individuales.

El sistema de representación proporcional personalizada (o voto combinado) intenta aumentar la intensidad de la participación sin disminuir la representatividad. La aplicación de una fórmula proporcional para asignar la totalidad de los escaños le permite ser altamente proporcional y, por lo tanto, representativo. Al mismo tiempo, la elección de una parte importante del Poder Legislativo mediante circunscripciones uninominales (o pequeñas) por mayoría relativa fomenta un mayor acercamiento entre representantes y electores. No obstante, como ocurre con otros sistemas de representación proporcional, se corre el riesgo de promover la fragmentación del sistema de partidos y obstaculizar la gobernabilidad.

El sistema segmentado es similar al de representación proporcional personalizada, ya que promueve la creación de vínculos más estrechos entre representantes y electores, manteniendo el valor de la proporcionalidad del sistema electoral. Sin embargo, la proporcionalidad no es un principio universal de los sistemas segmentados. En otras palabras, los sistemas segmentados contribuyen a asegurar la representación de los partidos minoritarios, pero no garantizan que la asignación global de escaños se equipare al porcentaje de votos obtenido por cada partido. En cambio, es probable que los partidos más grandes —con posibilidades de obtener escaños en todo el país en las circunscripciones uninominales— logren cuotas desproporcionadas. De esta manera, los sistemas segmentados son similares a los de representación proporcional personalizada en lo que respecta a la participación, algo inferiores en lo que respecta a la representatividad y un poco mejores en cuanto a la efectividad.

Los sistemas binominales favorecen sin lugar a dudas a las dos fuerzas políticas mayoritarias en detrimento de los partidos más pequeños. Promueven así el bipartidismo, o la formación de dos bloques de partidos, lo cual puede resultar beneficioso en función de la efectividad, pero negativo en función de la representatividad. Por otra parte, con circunscripciones binominales y voto por individuos en lugar de listas de partido, al menos en el caso chileno, las relaciones entre electores y representantes pueden ser bastante cercanas.

Tanto *el sistema de mayoría simple con representación de minorías como de mayoría simple en circunscripciones uninominales* son muy similares en el desempeño de las funciones principales del sistema electoral. Es probable que el primero sea mejor en cuanto a la representatividad, porque garantiza que en cada circunscripción esté representada la minoría más importante.

No obstante, ambos sistemas favorecen a los partidos grandes a expensas de los pequeños y promueven la concentración de escaños en el Parlamento, lo que facilita la efectividad. Además, fomentan la creación de vínculos cercanos entre representantes y electores. Por supuesto, esos vínculos son más fuertes en un sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales, ya que se elige sólo un candidato y, a diferencia de algunos sistemas de mayoría simple con representación de minorías, los electores votan por candidatos individuales, en lugar de listas de partido.

En los cuadros 3.5 y 3.6 se muestran los sistemas de elección de diputados y senadores en América Latina y se incluye información sobre el tamaño de la circunscripción, la fórmula electoral y la estructura de la papeleta. Para la Cámara baja, existen dos sistemas de representación proporcional en circunscripciones grandes, ocho en circunscripciones medianas y cuatro en circunscripciones pequeñas.¹³ Hay además dos sistemas de representación proporcional personalizada, un sistema mixto y un sistema binominal. En cuanto a la Cámara alta, en América Latina se utilizan tres sistemas de representación proporcional en circunscripciones grandes, un sistema de mayoría simple, tres de mayoría simple con representación de minorías, un sistema mixto y uno binominal.

Con referencia a la estructura de la papeleta de votación, ocho países utilizan listas de partido cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. En los sistemas de representación proporcional personalizada (utilizados en Bolivia y Venezuela) y en el sistema mixto mexicano, se emplean listas cerradas y bloqueadas para el componente de representación proporcional del sistema. Entre los sistemas de representación proporcional, cinco países permiten el voto preferencial (Brasil, Colombia¹⁴, Panamá, Perú y República Dominicana). El voto personalizado se aplica también en el sistema binominal chileno, y en Ecuador y Honduras, donde se emplean listas abiertas.

Las listas cerradas y bloqueadas se usan para elegir a los senadores en cuatro países (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México se utilizan para el componente de representación proporcional mientras que para el componente de mayoría simple se utiliza un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil, se vota a candidatos individuales. En Colombia el voto preferencial es una opción de los partidos.

Evaluación de los sistemas electorales de América Latina según sus funciones

El siguiente paso es evaluar los sistemas electorales específicos usados en América Latina, en términos de sus tres funciones: representatividad, efectividad y participación. Es importante enfatizar que hasta este momento las evaluaciones son teóricas, es decir, centradas en las propiedades de los sistemas electorales, antes que en el funcionamiento real del

¹³ El número de países que emplea alguno de los distintos sistemas ha variado después del año 2000 (véase la nota 4).

¹⁴ En el caso de Colombia el voto preferencial no es obligatorio. Es una opción de los partidos.

Cuadro 3.5. Sistemas para la elección de la Cámara baja

	Sistema	Magnitud promedio de circunscripción	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas	5,4	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Representación proporcional personalizada	14,4	D'Hondt	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes	19,0	Hare y promedio más alto ¹	Listas cerradas, desbloqueadas
Chile	Binominal	2,0	Los dos con mayor número de votos, salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo	Un voto por candidato
Colombia ²	Representación proporcional en circunscripciones medianas	4,9	D'Hondt	Listas cerradas desbloqueadas o bloqueadas
Costa Rica ³	Representación proporcional en circunscripciones medianas	8,1	Cociente de Hare, subcociente del 50% y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	4,5	D'Hondt	Listas abiertas con <i>panachage</i>
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas	5,6	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas

(continúa)

Cuadro 3.5. (continuación)

	Sistema	Magnitud promedio de circunscripción	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas	6,6	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas	7,1	Hare y resto más alto	Listas abiertas, con <i>panache</i>
México ⁴	Segmentado		Mayoría simple; cociente electoral corregido	Candidato en distrito uninominal y listas cerradas, bloqueadas
Nicaragua ⁵	Representación proporcional en circunscripciones medianas	5,0	Hare y resto de cocientes	Listas cerradas, bloqueadas
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	1,8	Circunscripciones uninominales: mayoría simple / Circunscripciones plurinominales: Hare	Listas cerradas, desbloqueadas
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas	4,4	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Perú	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	4,8	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas (dos votos preferenciales)
República Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	3,1	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas
Uruguay ⁶	Representación proporcional en circunscripciones grandes		D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas

(continúa)

Cuadro 3.5. (continuación)

	Sistema	Magnitud promedio de circunscripción	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Venezuela ⁷	Representación proporcional personalizada	6,1	D'Hondt	Candidato en circunscripción uninominal y listas cerradas y bloqueadas

¹ La fórmula de "Hare y promedio más alto" significa que los votos válidos de cada lista se dividen entre el número de escaños ya obtenidos por ella más uno. Este sistema tiende a beneficiar a los partidos pequeños más que el método del resto más alto.

² En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

³ En Costa Rica, el uso de la fórmula de Hare y resto más alto más subcociente significa que sólo los partidos que obtienen al menos la mitad del cociente electoral pueden optar por escaños mediante el sistema de resto más alto.

⁴ En el sistema mexicano de cuotas corregidas, los votos de los partidos que no alcancen el umbral nacional del 2% se restan al estimar el cociente electoral. Luego se obtiene un segundo cociente en el cual se dividen los votos efectivos restantes (el total de votos, menos los utilizados para la asignación de escaños a partir del primer cociente) entre el resto de los escaños. Siguiendo ambos procedimientos, los escaños restantes se asignan a los partidos con los restos más altos, pero sólo son elegibles los que ya hayan obtenido bancas.

⁵ En Nicaragua, la fórmula de Hare y cocientes de restos implica que los restos de cada partido se suman en todas las circunscripciones y se dividen entre el número de escaños restantes, con el fin de determinar el cociente que permite adjudicarlos. En la circunscripción nacional las bancas restantes se asignan mediante una cuota calculada como la media de cuatro cuotas regionales.

⁶ En el sistema electoral uruguayo, el país se divide en 19 circunscripciones de tamaños variados. Sin embargo, aunque los electores votan por listas de partido en las distintas circunscripciones, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados a nivel nacional, y la distribución de escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución a nivel nacional que resulte de este cómputo. Así, el sistema uruguayo funciona en efecto de manera similar a uno de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

⁷ En Venezuela, debido a que los totales de votos de los distintos estados se usan para asignar proporcionalmente el total de escaños disputados en cada estado, la magnitud promedio de las circunscripciones se estima dividiendo el tamaño de la Cámara entre el número de circunscripciones estatales. Pero el sistema es en realidad más proporcional de lo que esta magnitud de las circunscripciones indicaría, pues quedan disponibles hasta cinco escaños adicionales para los partidos subrepresentados en términos de la relación entre el total de los votos nacionales y el cociente electoral nacional.

Fuente: elaboración propia sobre la base de leyes electorales vigentes al 31.12.2004.

sistema político en los países específicos. El cuadro 3.7 evalúa el sistema usado para elegir la Cámara baja en cada país.

Los sistemas para la elección de diputados en América Latina favorecen la representatividad, en detrimento de la efectividad y la participación, debido a la preponderancia de la representación proporcional, al uso de distritos plurinominales y a la utilización de listas de partido cerradas y bloqueadas (se observa en la mitad de los casos). Pese a que en la mayoría de los países existen circunscripciones medianas, por lo general ofrecen oportunidades para que los partidos más pequeños obtengan una representación. Con frecuencia, esto puede dar por resultado gobiernos carentes de mayoría en el Congreso y un grado bastante alto de fragmentación del sistema de partidos. De los dos sistemas que son total o parcialmente mayoritarios, sólo el chileno podría promover una verdadera concentra-

Cuadro 3.6. Sistemas para la elección de la Cámara alta

País	Sistema	Magnitud promedio de circunscripción	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Argentina	Mayoría simple con representación de minorías	3	Mayoría simple/ Minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Mayoría simple con representación de minorías	3	Mayoría simple/ Minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Brasil ¹	Mayoría simple en distritos uninominales y binominales	1 y 2	Mayoría simple	Listas abiertas
Chile	Binominal	2	D'Hondt	Un voto por un candidato
Colombia ²	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	100	Hare y resto más alto	Listas cerradas, desbloqueadas o bloqueadas
México	Segmentado: mayoría simple con representación de minorías y representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	3 y 32	Mayoría relativa/ Hare corregido con resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	45	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Rep. Dominicana	Mayoría simple	1	Mayoría simple	Un voto por un candidato
Uruguay ³	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	30	D'Hondt	Listas de facciones partidistas cerradas, bloqueadas

¹ Cuando se renuevan dos terceras partes del Senado y se elige a dos senadores por estado, los electores pueden votar a dos candidatos específicos que pueden ser de diferentes partidos.

² En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

³ Los votantes uruguayos escogen entre los aspirantes de listas de facciones partidistas cerradas y bloqueadas. La fórmula de representación proporcional se aplica al total de votos del partido, a fin de determinar los escaños asignados a los distintos partidos; luego, los votos de las sublistas determinan la asignación de escaños dentro de cada agrupación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de leyes electorales vigentes al 31.12.2004.

Cuadro 3.7. Evaluación teórica de los sistemas para elegir diputados en América Latina, en términos de sus funciones

	Sistema electoral	Representatividad	Participación	Efectividad
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-
Bolivia	Representación proporcional personalizada	++	+-	-
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes	++	-	--
Chile	Binominal	-	+	+
Colombia	Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	+-	-
Costa Rica	Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-
Ecuador	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	+-	-	-
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas	+-	-	-
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-
México	Segmentado	+-	-	-
Nicaragua	Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	-	+	+-
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-
Perú	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	+-	+	-
Rep. Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	-	+	+-
Uruguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes	++	--	-
Venezuela	Representación proporcional personalizada	+	+-	-

Nota: el símbolo ++ indica que el sistema cumple ampliamente con la función; + indica que la satisface; +- indica que la cumple parcialmente; - denota que no la satisface muy bien; y -- significa que la cumple sólo mínimamente.

ción del poder en el ámbito legislativo y la elección de gobiernos de mayoría. Por su parte, el sistema segmentado mexicano también tiende a concentrar la representación. El componente de mayoría simple de este sistema, el requisito de que los partidos presenten candidatos en al menos 200 circunscripciones uninominales para que les sea permitido postular listas en las circunscripciones regionales donde se elige mediante representación proporcional, y el umbral del 2% también pueden limitar la capacidad de los partidos pequeños para competir eficazmente. Los sistemas electorales de Panamá y República Dominicana, cuyas circunscripciones tienden a ser pequeñas, también podrían favorecer la concentración de la representación. Sin embargo, la separación de los ciclos de las elecciones para el presidente y los miembros del Poder Legislativo en República Dominicana va en contra de esta dirección.

Las calificaciones también son relativamente bajas en cuanto a participación; sin embargo, durante el período ha habido una tendencia a darles a los votantes la posibilidad de elegir entre candidatos legislativos individuales así como entre partidos. En 11 de los 18 países de la región, los sistemas electorales les permiten a los votantes tener un voto personalizado, como el sistema mixto (México), un sistema de representación proporcional personalizada (Bolivia y Venezuela), un sistema binominal (Chile), un sistema de representación proporcional con listas abiertas (Ecuador y Honduras) o un sistema de representación proporcional con voto preferencial —listas cerradas y desbloqueadas— (Brasil, Colombia¹⁵, Panamá, Perú y República Dominicana). En resto de los países, prevalecen los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Estos promueven un tipo de representación centrada en el partido, que impide que el elector responsabilice individualmente a los legisladores por su posición respecto de diversos temas o por su conducta en el desempeño del cargo. En este tipo de sistema, la rendición de cuentas por parte de las autoridades políticas, si se logra, depende de la existencia de estructuras democráticas internas en los partidos que permitan la selección de candidatos y dirigentes mediante un proceso justo y competitivo. Sin embargo, como se verá en el capítulo 7, la democratización interna está en sus fases iniciales en la mayoría de los países de la región.

En Bolivia, Venezuela y México, la selección de candidatos para los comicios por mayoría simple se mantiene bastante centralizada. Las características del sistema dirigidas a fomentar la participación en Brasil, Ecuador y Honduras no cumplen, aparentemente, con el objetivo de promover el control individual de los legisladores en los cargos que ocupan en política nacional, al menos en los términos definidos aquí. En estos casos las circunscripciones son demasiado amplias para que el voto por un candidato permita crear un vínculo estrecho entre electores y representantes. Este fue especialmente el caso en Perú entre 1993 y el año 2000, cuando en el país había una sola circunscripción para elegir a los 120 miembros de la Asamblea Nacional.

En seis de los nueve países que cuentan con un Poder Legislativo bicameral, los senadores se eligen mediante diferentes tipos de sistemas mayoritarios (cuadro 3.8). Apenas en tres de los nueve sistemas bicamerales la representación es proporcional y todos usan una

¹⁵ En el caso específico de Colombia, la estructura de las listas queda a discreción de los partidos.

única circunscripción nacional; en este grupo se encuentran Colombia, Paraguay y Uruguay. Entre los países donde se recurre a sistemas mayoritarios, Argentina y Bolivia eligen a sus senadores por mayoría simple con representación de minorías; Brasil alterna entre mayoría simple en circunscripciones uninominales y binominales; el sistema chileno es binominal, y en República Dominicana se aplica mayoría simple en circunscripciones uninominales. Como en el caso de la Cámara baja, el sistema mexicano para elegir al Senado también es segmentado, pues tres cuartas partes de los senadores se eligen por mayoría simple con representación de minorías y una cuarta parte por representación proporcional en una circunscripción nacional.

En general, los sistemas mayoritarios reciben calificaciones bajas en representatividad, pero bastante altas en efectividad y participación. De manera similar al análisis de los sistemas de elección para la Cámara baja, se supone que el uso de sistemas de representación proporcional en circunscripciones nacionales grandes para la Cámara alta logra representar

Cuadro 3.8. Evaluación teórica de los sistemas para la elección del Senado, en términos de sus funciones

País	Sistema	Representatividad	Efectividad	Participación
Argentina	Mayoría simple con representación de minorías	–	++	+
Bolivia	Mayoría simple con representación de minorías	–	++	+
Brasil	Mayoría simple en distritos uninominales y binominales	–	++	+
Chile	Binominal	–	++	+
Colombia	Representación proporcional en circunscripciones grandes (un distrito nacional)	++	--	--
México	Segmentado: mayoría simple con representación de minorías y representación proporcional en circunscripciones grandes (un distrito nacional)	+–	+–	+
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes (un distrito nacional)	++	--	--
Rep. Dominicana	Mayoría simple	–	+	++
Uruguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes (un distrito nacional)	++	--	--

Nota: el símbolo ++ indica que el sistema cumple ampliamente con la función; + indica que la satisface; + – indica que la cumple parcialmente; – denota que no la satisface muy bien; y -- significa que apenas la cumple.

bien las diversas fuerzas políticas sociales, aunque no logra generar gobiernos efectivos y construir relaciones personales entre representantes y electores. Al igual que el sistema de elección de la Cámara baja, el sistema segmentado mexicano para elegir la Cámara alta concilia los principios de proporcionalidad y mayoría. El sistema mexicano recibe una calificación “+ –” en representatividad, pues el componente de representación proporcional debería permitir que los partidos más pequeños queden representados, aunque no de manera proporcional. La efectividad se califica “+ –”, ya que la elección de tres cuartas partes de los miembros mediante mayoría simple con representación de minorías tiende a asignar una parte sustancial de los escaños a los partidos grandes. Por último, el sistema es calificado “+” en participación, ya que el componente de mayoría simple permite que los votantes conozcan bastante bien a sus senadores.

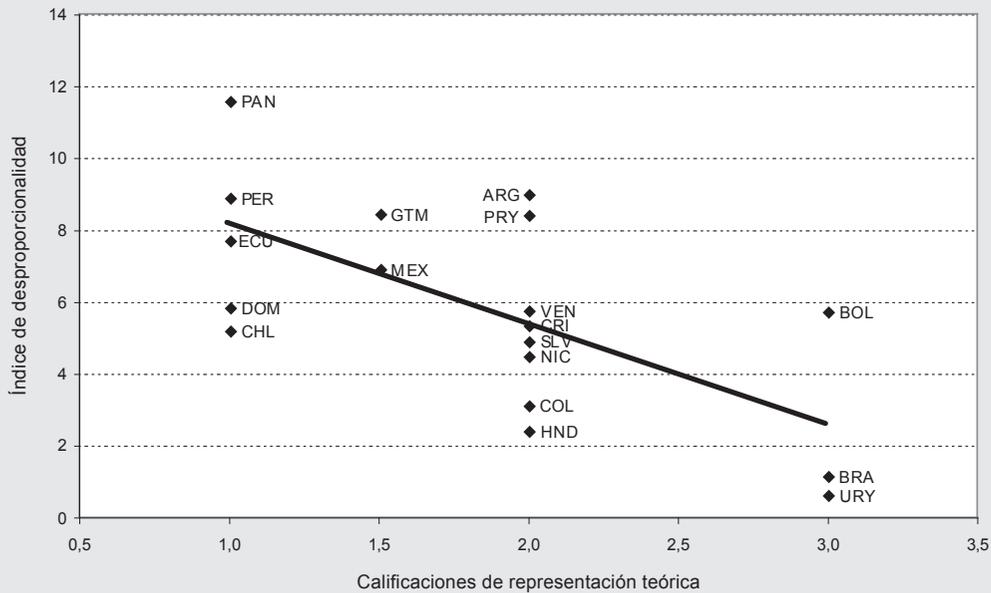
El siguiente paso es analizar hasta qué punto las expectativas teóricas respecto de las características de los sistemas electorales latinoamericanos se corresponden de manera significativa con su funcionamiento real. ¿Producen resultados proporcionales los sistemas electorales diseñados para propiciar la representatividad? ¿Logran su objetivo los sistemas cuyo diseño parece favorecer la concentración de fuerzas políticas y la efectividad? En este análisis no será posible comparar las expectativas teóricas sobre la participación con datos cuantitativos de los resultados. Aunque, en teoría, la cercanía del vínculo entre los electores y sus representantes podría comprobarse mediante encuestas de opinión pública o entrevistas a legisladores, en la actualidad no se dispone de datos comparativos sobre este tema.

El gráfico 3.1 muestra el grado de correspondencia entre las calificaciones de representatividad teórica de cada país y el grado de proporcionalidad a partir de los resultados electorales más recientes. Las calificaciones de representatividad teórica están basadas en los sistemas electorales existentes al momento de estas elecciones y no necesariamente corresponden a los sistemas actuales.

La fórmula para la asignación de escaños y la magnitud del distrito se consideraron en conjunto, por lo que en la calificación de los sistemas de representación proporcional por lista, el índice de cuadrados mínimos de desproporcionalidad concuerda con las expectativas teóricas sobre los sistemas. De acuerdo con lo esperado, cuando los sistemas obtienen una calificación de (“+”) en representatividad, el índice de desproporcionalidad es reducido. Los sistemas con una calificación baja (“–”) en representatividad suelen tener índices elevados de desproporcionalidad. En el caso de los sistemas que podrían favorecer moderadamente la representatividad (“+ –”), la desproporcionalidad en general se ubica entre estos dos extremos.

No obstante, resulta claro que las características teóricas de los sistemas electorales no permiten predecir en su totalidad los resultados electorales, pues persisten diferencias considerables en la proporcionalidad para una misma clasificación de la representatividad. Sin pretender ser exhaustivos en el análisis, y tomando sólo dos ejemplos, Guatemala y Honduras muestran valores atípicos. Los resultados del primer país evidencian una desproporcionalidad mayor que la esperada, en tanto el segundo registra una menor. Como se indicó antes, es probable que las diferencias en la naturaleza de sus sistemas de partido contribuyeran significativamente con las diferencias en la proporcionalidad de los resultados. El sistema de partidos hondureño ha estado dominado por dos agrupaciones

Gráfico 3.1. Relación entre las calificaciones de representatividad teórica y el índice de desproporcionalidad (Cámara baja)



Nota: las calificaciones de representatividad se convirtieron a números: ++ = 3; + = 2; +- = 1,5; y - = 1.

políticas, mientras que en Guatemala varios movimientos han tenido un papel importante en la disputa por cargos de elección popular. Estas circunstancias explicarían por qué en Honduras se registraron resultados más proporcionales y en Guatemala menos proporcionales que los esperados estrictamente a partir de las características del sistema electoral.

El hecho de que la relación entre los atributos del sistema electoral y las características del sistema de partidos sea imperfecta y bidireccional se hace aún más evidente al comparar las expectativas teóricas de efectividad con una medida del número efectivo de partidos políticos (Laakso y Taagepera, 1979).¹⁶ El índice del número efectivo de partidos permite medir la cantidad de agrupaciones que obtienen bancas en el Poder Legislativo, ponderado por su proporción de escaños.

Ya se ha visto que un sistema de partidos más fragmentado contribuye a una mayor desproporcionalidad, al obstaculizar la asignación justa de los escaños entre los partidos

¹⁶ El índice del número efectivo de partidos se calcula dividiendo la unidad entre la suma de los cuadrados de los porcentajes de escaños (o porcentaje de votos) obtenidos por los partidos, expresados en decimales (el 20% sería 0,20). Si en la elección participan tres partidos y cada uno recibe una proporción similar del total de votos, el resultado del índice sería cercano a 3. Pero si dos de los tres partidos reciben cerca del 45% de los escaños (o votos) cada uno, y el tercer partido recibe solo el 10%, el resultado sería cercano a 2,4. El índice intenta reflejar que, a pesar de haber tres partidos, el funcionamiento del último sistema se asemeja al bipartidista, mientras que el funcionamiento del primero se acerca más al tripartidismo puro.

por parte del sistema electoral (fórmula, tamaño de circunscripción, etc.). Se supone que los sistemas más proporcionales permiten que un mayor número de partidos alcance alguna representación y promueven la participación de más agrupaciones en la disputa por puestos de elección popular. Pero si esto ocurre, un sistema electoral más proporcional podría conducir, aunque resulte paradójico, a un aumento de la desproporcionalidad de los resultados electorales (o a una disminución menor que la esperada) debido al mayor número de partidos que compiten por los escaños disponibles.

De manera similar, las características del sistema electoral no determinan por sí mismas el número de partidos significativos que compiten o logran cargos políticos. Esto se debe a que sin duda alguna, el sistema electoral no constituye el único factor que incide en la naturaleza del sistema de partidos. En efecto, la estructura de los sistemas actuales de partidos es a la vez producto de acontecimientos históricos a largo plazo y divisiones políticas y sociales, así como de las características actuales del sistema electoral. De hecho, los sistemas electorales mismos pueden considerarse producto de la historia política y de la evolución de la estructura del sistema de partidos. Los sistemas electorales no surgen de la nada, ni de debates meramente filosóficos; en general son creados por dirigentes políticos con el fin de promover sus propios intereses y los intereses de sus movimientos o partidos. Además, como se señaló en el capítulo anterior, el sistema para elegir al presidente y el grado de concurrencia entre las elecciones presidenciales y legislativas también influyen sobre la estructura del sistema de partidos.

En consecuencia, si bien los sistemas electorales altamente proporcionales estimulan la fragmentación del sistema de partidos, los países donde se aplican estos sistemas no necesariamente tienen un mayor número de partidos importantes que los países con sistemas menos proporcionales. No obstante, si un país determinado reforma su sistema electoral para impulsar una mayor proporcionalidad, es de esperar una tendencia hacia la formación de nuevos partidos y mayor representación parlamentaria de los partidos pequeños. Podría presentarse una tendencia en la dirección opuesta, aunque es menos probable.

El cuadro 3.9 y el gráfico 3.2 sugieren que en algunos países la realidad se ajusta a las expectativas teóricas. En Brasil, cuyo sistema electoral favorece la representatividad y desfavorece la efectividad, el sistema de partidos se encuentra altamente fragmentado. Los sistemas electorales guatemalteco y panameño no son muy proporcionales y existe un número importante de partidos que compiten por escaños, pero son bastante menos los que alcanzan una representación significativa.

Sin embargo, en otros países los sistemas de partidos parecen diferir de las expectativas. Se supone que en Honduras, Costa Rica y Uruguay los sistemas electorales promoverían la participación de una cantidad relativamente alta de partidos efectivos, pero sus sistemas de partidos muestran una concentración importante (de acuerdo con el índice del número efectivo de partidos). No obstante, hay señales de que esta situación podría estar en proceso de cambio, al menos en Costa Rica. Los partidos uruguayos albergan distintas facciones y podría ser incorrecto considerarlo una anomalía. Si bien son tres los partidos importantes que dominan la escena política, están formados por facciones numerosas que compiten internamente por una porción de los escaños de cada partido.

Cuadro 3.9. Expectativas teóricas comparadas con medidas de resultados en la Cámara baja

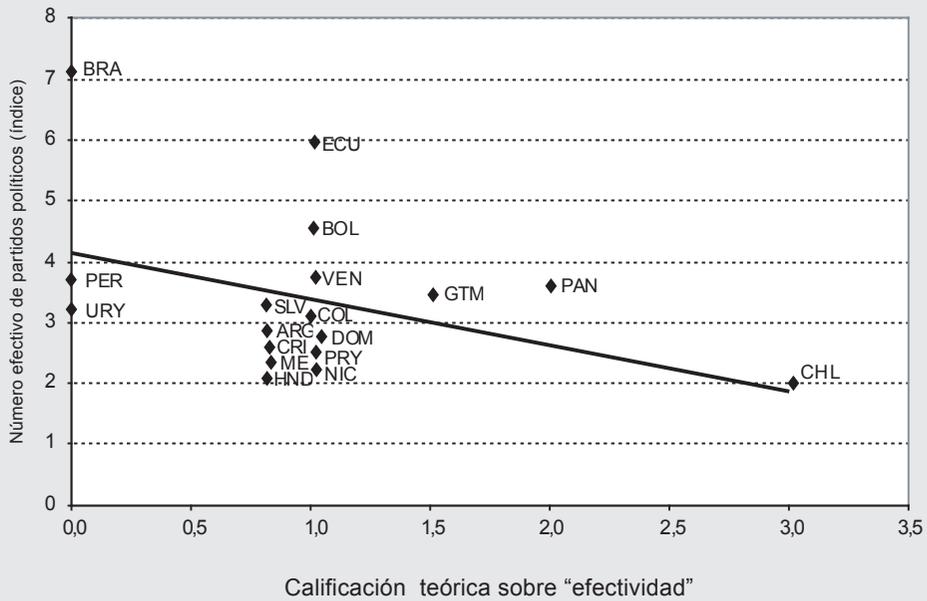
País	Representatividad	Índice de desproporcionalidad	Efectividad	Número efectivo de partidos (votos)	Número efectivo de partidos (escaños)
Argentina	+	8,89	-	3,80	2,82
Bolivia	++	5,69	-	5,14	4,51
Brasil	++	0,90	--	7,70	7,06
Chile	-	5,17	++	2,43	2,02
Colombia	+	3,04	-	3,34	3,05
Costa Rica	+	5,18	-	3,02	2,51
Ecuador	+ -	8,10	-	7,21	5,90
El Salvador	+	4,89	-	3,42	3,17
Guatemala	+ -	8,43	-	5,36	3,42
Honduras	+	2,26	-	2,25	2,15
México	+ -	6,87	-	2,84	2,37
Nicaragua	+	4,48	-	2,44	2,28
Panamá	-	11,56	+ -	6,26	3,56
Paraguay	+	8,47	-	2,69	2,45
Perú	+ -	8,87	-	4,61	3,66
Rep. Dominicana	-	5,68	+ -	2,96	2,47
Uruguay	++	1,52	-	3,19	3,16
Venezuela	+	5,84	-	4,42	3,69

Fuente: elaboración propia.

Entre los países que obtuvieron una calificación “-” en efectividad, existe un amplio rango de resultados, desde una cifra baja de casi dos partidos importantes en Honduras y Paraguay, a una alta de más de cinco en Bolivia y Ecuador. Chile también tiene más partidos políticos de los esperados en un sistema binominal (el promedio de partidos en la Cámara de Diputados, en todo el período, es 5,27), aunque cuando se consideran las coaliciones en lugar de los partidos individuales (valores señalados en el cuadro 3.9), resulta obvio que no es un caso anómalo. En consecuencia, el sistema electoral logró aparentemente el efecto deseado de fomentar la efectividad gubernamental, al impulsar la formación y durabilidad de dos grandes alianzas, una de centro-izquierda y otra de centro-derecha.

El efecto de las características del sistema electoral sobre los resultados políticos puede verse opacado en comparaciones internacionales como las anteriores por la influencia de factores específicos de cada país. Para valorar el impacto de los sistemas electorales, es preferible analizar los efectos de las reformas a través del tiempo en países específicos. Esto permite controlar mejor los factores estructurales e históricos que median entre los elementos del sistema electoral y los resultados políticos. En la siguiente sección se exa-

Gráfico 3.2. Relación entre la calificación teórica de efectividad y el índice del número efectivo de partidos*



* Como en el gráfico 3.1, en el gráfico 3.2 la calificación teórica de efectividad del sistema electoral está basada en el sistema existente al momento de la elección más reciente y no necesariamente en el sistema actual.
 Nota: las calificaciones de efectividad se convirtieron a números: ++ = 3; + = 2; +- = 1,5; - = 1 y -- = 0

minan las reformas de los sistemas electorales efectuadas durante las últimas décadas y se hace un intento preliminar de determinar si esas reformas tuvieron los efectos esperados sobre los resultados en términos de representatividad política. Sin embargo, en muchos casos el análisis es complejo, debido al corto período de tiempo transcurrido desde que se introdujeron en efecto las reformas y a influencias políticas exógenas como la pérdida de legitimidad de los partidos, que podrían tener mayor impacto en los resultados que los propios cambios en el sistema electoral.

Evolución de los sistemas electorales de América Latina¹⁷

Cuando se analizan las reformas al sistema electoral adoptadas durante el período de este estudio, es evidente que muchas se llevaron a cabo aun después de haber concluido

¹⁷ Al igual que en el resto del libro, el período estudiado empieza cuando se considera cumplida la transición a la democracia (ver cuadro 1 en el Prólogo) o —si el régimen ya era democrático antes de 1978— el año en que ascendió al poder el primer presidente que ejerció un mandato completo después de 1978.

la transición a la democracia. Para comprender su significado desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, se examinan sus efectos esperados en las funciones de representatividad, efectividad y participación. Muchas de las reformas son sutiles, como ligeros ajustes a la fórmula de asignación de los cargos electivos o pequeños cambios en el tamaño de las circunscripciones electorales, por lo que no se espera que tengan un impacto significativo en los resultados en cuanto a representatividad. Se excluyeron de este estudio muchas reformas que podrían resultar significativas para el funcionamiento de la democracia, por ejemplo la creación de un organismo electoral independiente. Los cambios registrados son:

- El tipo de sistema electoral, por ejemplo el paso de un sistema de representación proporcional por lista a uno de representación proporcional personalizada.
- El número de escaños y la magnitud de las circunscripciones electorales.
- La fórmula para la asignación de los cargos electivos, por ejemplo el paso de la fórmula de Hare a la de D'Hondt.
- La aplicación por ley de un umbral mínimo para que los partidos obtengan representación.
- El tipo de voto: estrictamente lista de partido, voto preferencial por un candidato, voto preferencial por candidatos múltiples, etc.
- La relación entre la fecha de los comicios presidenciales, los legislativos y los de los gobiernos locales.
- El grado de vinculación entre las elecciones presidenciales y las legislativas en las papeletas.

Reformas electorales con efectos en la Cámara baja

En el cuadro 3.10 se exponen las reformas a los sistemas para elegir a los representantes en la Cámara baja.

El cuadro 3.10 indica que apenas tres de los 18 países no modificaron su sistema de elección parlamentaria durante el período del estudio (Brasil, Chile y Costa Rica). En seis países (Bolivia, Ecuador, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela), se introdujeron cambios en el tipo de sistema electoral. Todos pasaron de un sistema de representación proporcional a otro de ese mismo tipo. Sin embargo, es importante destacar que en Chile y México se introdujeron cambios importantes en el sistema electoral fuera del período del estudio: el primero pasó a un sistema binominal y el segundo a un sistema segmentado.

Entre los países que modificaron su sistema, Bolivia y Venezuela adoptaron la representación proporcional personalizada en lugar de la representación proporcional con lista en circunscripciones medianas. Por su parte, los peruanos pasaron de un sistema de representación proporcional con lista en circunscripciones medianas, a uno de representación proporcional "pura" en una circunscripción nacional (en ambos casos con votos preferenciales) en 1993, para luego volver al sistema de circunscripciones plurinominales conformado por 25 distritos en 2001. En República Dominicana se pasó de un sistema de representación proporcional en circunscripciones medianas a uno de representación proporcional en circunscripciones pequeñas. En Ecuador se cambió inicialmente de un

Cuadro 3.10. Cambios en los sistemas de elección de la Cámara baja

País	Año	Naturaleza del cambio	Efecto esperado
Argentina	1994	Sólo se celebra una elección a mitad del período presidencial en lugar de dos, debido a que el mandato presidencial se acortó de seis a cuatro años. ¹	Efectividad +
Bolivia	1986	Se reemplazó la fórmula de asignación de escaños de D'Hondt por la de doble cociente. ²	Representatividad -- Efectividad +
	1991	Se reemplazó la fórmula de asignación de escaños de doble cociente por la fórmula de divisor de Saint-Lague.	Representatividad + Efectividad --
	1994	Se reemplazó el sistema de representación proporcional por lista por el de representación proporcional personalizada (aproximadamente la mitad de los diputados son elegidos mediante mayoría simple en circunscripciones uninominales); la votación para diputados por mayoría simple se separó de la votación para elegir presidente, vicepresidente y senadores; y se introdujo el umbral del 3% a nivel nacional.	Participación +
Brasil		Sin cambios.	
Chile ³		Sin cambios.	
Colombia	1991	Se redujo el tamaño de las circunscripciones, se crearon otras nuevas y se redujo el tamaño del Congreso. ⁴	Representatividad -- Efectividad +
		Se establecieron circunscripciones especiales para grupos indígenas.	Representatividad + Efectividad +
	2003	Se eliminó la posibilidad de que los partidos puedan presentar listas múltiples en una circunscripción. También se estableció que los partidos pueden desbloquear sus listas para permitir que el elector seleccione candidatos individuales, en lugar de votar a toda la lista, aceptando el orden de los candidatos que impuso el partido. Sin embargo, esto quedó como opción de los partidos. Se reemplazó la fórmula de asignación de escaños de Hare y resto más alto por D'Hondt.	
Costa Rica		Sin cambios.	
Ecuador	1998	Se cambió el sistema de representación proporcional por lista con una circunscripción nacional pequeña y circunscripciones regionales plurinominales, y se pasó a uno de mayoría simple en circunscripciones plurinominales. La representación proporcional por lista en una circunscripción nacional de 20 miembros se mantuvo para las elecciones de 1998,	Representatividad -- Efectividad -- Efectividad +

(continúa)

Cuadro 3.10. (continuación)

País	Año	Naturaleza del cambio	Efecto esperado
		pero se eliminó para los comicios subsiguientes. Todos los diputados son elegidos en forma simultánea; antes los diputados provinciales se elegían cada dos años. El Congreso pasó de 82 a 121 bancas. Para las elecciones de 1998 se eligieron 20 diputados nacionales en lugar de 12.	
	2002	Se pasó de un sistema de mayoría simple en circunscripciones plurinominales a uno de representación proporcional con listas abiertas. Anteriormente, se asignaban los escaños por orden simple de votación de cada candidato (individualmente considerado). Ahora la asignación de puestos se realiza por medio de la fórmula D'Hondt; para esto se suman los votos de todos los candidatos de la lista. Las listas son abiertas: los electores pueden votar por la cantidad de personas que se eligen en la circunscripción y pueden hacerlo por candidatos de listas diferentes. El Congreso pasó de 121 a 100 bancas. Se reemplazó la fórmula de asignación de escaños de mayoría simple por la fórmula de D'Hondt.	Representatividad +
El Salvador	1988	El número de diputados aumentó de 60 a 84; se creó una circunscripción nacional para elegir 20 de 84 diputados, pero se mantiene un solo voto para el Congreso.	Representatividad +
Guatemala ⁵	1990	El número de diputados aumentó de 100 a 116 (los diputados de circunscripción pasaron de 75 a 87 y los nacionales de 25 a 29).	Representatividad +
	1994	El número de diputados se redujo y se fijó en 80, con 64 diputados de circunscripción y 16 nacionales. Voto separado para diputados nacionales (anteriormente, votar para presidente implicaba hacerlo por la lista del partido para la circunscripción nacional).	Representatividad -- Efectividad + Participación +
	1998	El número de diputados se elevó a 113, con 91 miembros elegidos en circunscripciones departamentales y 22 en una circunscripción nacional.	Representatividad +
	2002	El número de diputados se elevó a 158, con 127 miembros elegidos en circunscripciones departamentales y 31 en una circunscripción nacional.	Representatividad +
Honduras	1985	El número de diputados pasó de 82 a 134. La magnitud promedio de circunscripción aumentó de 4,56 a 7,44.	Representatividad + Efectividad –

(continúa)

Cuadro 3.10. (continuación)

País	Año	Naturaleza del cambio	Efecto esperado
	1988	Se promulgó un decreto para fijar el número de diputados en 128. Los restos se asignan a nivel nacional con base en el cociente nacional.	
	1992	Voto separado para presidente y diputados para el Congreso Nacional. Casillas separadas en la misma papeleta para presidente, congresistas y autoridades municipales.	Participación +
	1993	Se introdujo el uso de papeletas independientes para el presidente, el Congreso y los concejos municipales; este sistema se usó por primera vez en 1997.	Participación +
	2004	Se pasó de un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas a un sistema de representación proporcional con listas abiertas. Los electores pueden votar por la cantidad de personas que se eligen en la circunscripción y pueden hacerlo por candidatos de listas diferentes.	Participación + Efectividad –
México ⁶	1986	El número de escaños adjudicados por representación proporcional pasó de 100 a 200; el tamaño total de la Cámara aumentó de 400 a 500; el partido con el mayor número de votos tiene garantizada la mayoría en el Congreso; se cambió de dos votos a uno; el PRI obtuvo acceso a bancas ganadas mediante representación proporcional.	Representatividad + ⁷ Participación – –
	1989	Se restringió al partido mayoritario a controlar el 70% de los escaños en la Cámara baja; se prohibieron las alianzas electorales; nuevamente se le dieron dos votos al elector, uno por el candidato en las circunscripciones por mayoría simple y otro por la lista de partido en las circunscripciones con diputados elegidos por representación proporcional.	Participación +
	1990	Cualquier partido que reciba el 35% de los diputados por mayoría simple y el 35% de los votos nacionales tiene garantizada una mayoría absoluta en la Cámara; se impuso un límite del 60% de los escaños o una cifra máxima de 315 si el partido obtiene más del 60% del voto popular.	Representatividad – Efectividad +
	1993	Se eliminó la regla del 35%.	Representatividad + Efectividad –
	1996	El umbral de representación aumentó del 1,5% al 2%; no puede asignarse a ningún partido un porcentaje de diputados que sea un 8% superior al porcentaje de votos que obtenga	Representatividad + Efectividad +

(continúa)

Cuadro 3.10. (continuación)

País	Año	Naturaleza del cambio	Efecto esperado
	1996	a nivel nacional. La regla no se aplica si esto ocurre solamente en los escaños asignados por mayoría simple. Se crearon cinco circunscripciones plurinominales para sustituir la circunscripción nacional.	
Nicaragua	1988	Se eliminó el segundo de tres pasos para asignar escaños a partir de la suma de los restos de circunscripción y un nuevo cociente, pero se mantuvo el tercer paso para la asignación de escaños regionales en el orden de mayor a menor número de votos válidos.	Representatividad – – Efectividad +
	1992	Se cambió la fórmula de distribución departamental para favorecer en especial a los partidos muy pequeños.	Representatividad + Efectividad –
	1996	Las regiones electorales establecidas en 1984 se sustituyeron por circunscripciones departamentales menos pobladas y con un número menor de diputados; se creó una circunscripción nacional de 20 diputados.	Representatividad + Efectividad –
	2000	Una nueva ley electoral de enero de 2000 estableció que los partidos, para no ser cancelados, debían alcanzar en las elecciones un umbral mínimo del 4% de los votos del padrón nacional.	Representatividad – Efectividad +
Panamá	1993	Se eliminó la restricción introducida en 1988 que impedía a los partidos que no habían ganado escaños obtenerlos mediante residuos. Los escaños restantes se asignan primero a los partidos que no obtienen bancas pero que al menos alcanzaron medio cociente en el orden de los votos recibidos. En segundo lugar, si quedan escaños, se asignan a los candidatos con mayor número de votos, contando cada una de las listas en las que el candidato se postuló. La ley eliminó la deducción de medio cociente, que antes servía para asignar escaños mediante restos. Se eliminó el impedimento contra los partidos que obtengan más de dos terceras partes de los escaños en una circunscripción, como ocurría desde 1930. Se introdujeron papeletas separadas para cada cargo de elección popular.	Representatividad + Participación +
Paraguay	1990	Se introdujo el uso de papeletas de votación separadas para la elección de senadores y diputados.	Participación +
	1990	Se reemplazó una circunscripción nacional por 18 circunscripciones plurinominales correspondientes a los 17 departamentos administrativos del país y la ciudad capital.	Representatividad – – Participación +

(continúa)

Cuadro 3.10. (continuación)

País	Año	Naturaleza del cambio	Efecto esperado
Perú	1993	Se reemplazó el sistema bicameral por unicameral; se transformó la base de representación de 25 circunscripciones plurinominales en una nacional; se redujo la Cámara baja de 180 a 120 legisladores.	Representatividad + Participación – Efectividad +
	2000	Se retornó al uso de 25 circunscripciones plurinominales para elegir a 120 representantes ante el Parlamento unicameral.	Representatividad –
República Dominicana	1985	Se reinstauró el voto simultáneo (votación para presidente y diputados con un voto único).	Efectividad + Participación –
	1990	Se separó la votación en dos: un voto para presidente y otro para diputados.	Efectividad – – Participación +
	1994	Se separaron las elecciones presidenciales y las legislativas, para celebrarse en diferentes ciclos de cuatro años. El resultado es una mayor separación entre la votación para presidente y legisladores.	Efectividad – – Participación +
	1997	La Cámara baja pasó de 120 a 149 diputados. La magnitud promedio de circunscripción aumentó de 4 a 5.	Representatividad + Efectividad – –
	2002	Se introdujo el voto preferencial, dentro de las listas cerradas, para los diputados. Se crearon nuevas circunscripciones electorales a partir de la división de los ocho distritos más grandes: Distrito Nacional, Duarte, La Vega, Puerto Plata, San Cristóbal, San Juan de la Maguana, Santiago y Santo Domingo.	Participación + Representatividad –
Uruguay	1996	La eliminación del sistema de voto simultáneo doble para la elección del presidente (en que los partidos podían presentar múltiples candidatos y los votos se acumulaban por los partidos) y la eliminación de la posibilidad de las facciones (sublemas) de los partidos de presentar múltiples listas deberían reducir la tendencia de la proliferación de facciones en los partidos políticos.	Efectividad +
Venezuela	1990	Se pasó del sistema de representación proporcional por lista en circunscripciones medianas, al de representación proporcional personalizada; el 35% de los diputados se elige por mayoría simple (en circunscripciones uninominales) y el 65% por representación proporcional; el voto para diputados se separó del voto para senadores; el elector vota al candidato en circunscripciones de mayoría simple, a los diputados mediante listas de	Participación +

(continúa)

Cuadro 3.10. (continuación)

País	Año	Naturaleza del cambio	Efecto esperado
	1997	partido, y a los senadores mediante listas de partido independientes. Se crearon algunas circunscripciones plurinominales para la porción de legisladores elegidos por mayoría simple en el caso de los municipios grandes que, de acuerdo con la Constitución, no deben dividirse; la mitad de diputados se elige por mayoría simple y la mitad por representación proporcional.	Participación +
	1998	Se cambió temporalmente la fecha de elecciones legislativas: se realizan un mes antes de las presidenciales.	Participación + Efectividad –
	1999	Se modificó el sistema unicameral; el 60% de los diputados se elige por mayoría relativa y el 40% por representación proporcional; las elecciones presidenciales se separaron de las legislativas, como resultado de haber ampliado el mandato presidencial de cinco a seis años. Reducción del número de diputados, que pasó de 203 en 1998 a 165 en 2000	Participación + Efectividad + – ⁸ Representatividad – Efectividad +

Nota: parte de la información sobre la reforma a los sistemas electorales de Centroamérica y República Dominicana se obtuvo en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000).

¹ En 1990 también se agregó una nueva provincia (Tierra del Fuego), con lo cual el número de diputados se incrementó de 254 a 257. Aunque esta medida es importante para los ciudadanos de esa región, no se espera que tenga un mayor impacto en las tres funciones aquí consideradas.

² El cociente doble requiere que los partidos reciban al menos una cuota (total de votos válidos/escaños disputados) antes de que puedan recibir escaños mediante restos.

³ Cuando se reformó la Constitución en 1980, durante el régimen de Pinochet, Chile modificó su sistema electoral y pasó de la representación proporcional a un sistema binominal. Este cambio no se menciona en el cuadro, pues ocurrió fuera del período del estudio, es decir, antes de la transición a la democracia en ese país. En 2005 Chile volvió a elecciones presidenciales y legislativas simultáneas.

⁴ Véase Archer y Shugart (1997) sobre el impacto del cambio en un sentido más amplio, en términos de las prácticas clientelistas. Por un lado, la existencia de circunscripciones más pequeñas dificulta más el triunfo, al tener una base limitada de apoyo. Sin embargo, el mayor número de circunscripciones significa que en algunas, muy poco pobladas, pueden tener éxito las campañas particularistas.

⁵ Los cambios en la cantidad de integrantes del Congreso de Guatemala se deben a que por la ley electoral de ese país, el número de diputados se actualiza para cada elección según los datos estadísticos del último censo de población.

⁶ En México se adoptó el sistema electoral segmentado en 1977. Este cambio no se menciona en el cuadro, pues ocurrió fuera del período del estudio.

⁷ El aumento de la representación proporcional del sistema debería traducirse en una mayor representación de los partidos minoritarios. Sin embargo, es probable que el hecho de que el PRI tuviera acceso a los escaños elegidos mediante representación proporcional haya aumentado la proporción de escaños obtenidos por el partido mayoritario.

⁸ La eliminación del Senado promueve mayor efectividad: elimina un foco potencial de oposición al gobierno. Sin embargo, la separación de las elecciones presidenciales y las legislativas tiende a debilitar la efectividad porque es mayor la probabilidad de que un partido o partidos diferentes de los que controlan el Poder Ejecutivo puedan controlar el Legislativo, y puede aumentar el número de partidos con representación parlamentaria. Cuando las elecciones presidenciales y legislativas son simultáneas, los votos para diputados tienden a canalizarse hacia los partidos de los principales candidatos a la presidencia, lo que limita el número de partidos que obtienen representación y refuerza las oportunidades de que el partido oficialista obtenga una gran proporción del total de escaños.

sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas a uno de mayoría simple en circunscripciones plurinominales. Luego, se volvió a un sistema de representación proporcional, pero ahora con listas abiertas. Honduras adoptó el mismo sistema en 2004. En Uruguay se sustituyó un tipo singular de sistema de representación proporcional por lista —en el que los partidos podían presentar listas de facciones múltiples en cada circunscripción— por un sistema más tradicional de representación proporcional por lista.

Además del cambio en el tipo de sistema electoral, algunos países introdujeron variantes en cuanto a la simultaneidad de los comicios presidenciales y legislativos. Como se expuso en el capítulo 2 (véase el cuadro 2.5), Chile, República Dominicana y Venezuela cambiaron de sistemas electorales total o parcialmente simultáneos a sistemas con períodos no simultáneos.¹⁸ Brasil y Ecuador se movieron en dirección opuesta, en tanto Argentina hizo un leve cambio hacia una mayor simultaneidad.

Otra reforma importante fue la separación de las papeletas de diputados y las de otras autoridades políticas, como el presidente o los senadores. Este tipo de reformas se realizó en Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Los otros tipos de cambios que se mencionan en el cuadro 3.10 se relacionan sobre todo con la distribución territorial de los escaños, el tamaño del Poder Legislativo, la magnitud de las circunscripciones electorales y la fórmula para la asignación de cargos electivos.

Si bien en la región se observa una tendencia a reforzar la representatividad y la participación, y en menor medida la efectividad, no se percibe un giro pronunciado para dar mayor énfasis a estas tres funciones. En El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana se introdujeron cambios que favorecen la representatividad, si bien en algunos casos fueron mínimos. La mejora de la representatividad en Guatemala no se dio a partir de una reforma específica, sino a través de un mecanismo automático de ajuste del tamaño del Congreso a la población; de esta manera, el número de diputados fue creciendo: pasó de 80 a 113 y luego a 158 integrantes para las elecciones de 1994, 1998 y 2002, respectivamente. Paraguay constituye el único país cuyo sistema parece haber hecho un giro en la dirección opuesta.

Debido a que el mayor énfasis en la representación por lo general implica la participación de un número mayor de partidos y menores posibilidades de formar gobiernos de mayoría, los cambios en la mayoría de los países han mermado la efectividad. Tomando el ejemplo del caso mencionado en el párrafo anterior (Guatemala) en el cuadro 3.11 se observa que estos cambios, tal como es de esperar, han mejorado la representatividad, pero los datos de las últimas elecciones también indican que casi se duplicaron los partidos con representación en el Congreso (el número efectivo de partidos pasó de 2,35 a 4,56 —véase el cuadro 3.12—). En algunos casos, la efectividad también ha disminuido por la separación de las elecciones legislativas y presidenciales, ya sea porque no se realizan simultáneamente o porque se introdujeron papeletas separadas, como ocurre con los diputados elegidos por lista nacional en Guatemala, con la elección de presidente y diputados en Honduras y con los diputados elegidos por mayoría simple en Bolivia.

¹⁸ En 2005 Chile volvió a tener elecciones simultáneas con la reducción del mando presidencial de seis a cuatro años.

Aunque la representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas es lo más común, hay una tendencia a favorecer la libertad del elector para votar a la persona o a las personas que lo representarán, lo cual incentiva ligeramente la participación. Los cambios hacia un sistema de representación proporcional personalizada en Bolivia y Venezuela constituyen los adelantos más claros en beneficio de la participación. Sin embargo, recientemente también se introdujo el voto preferencial en Colombia (opción de los partidos) y República Dominicana, y en Ecuador y Honduras se estableció un sistema de listas abiertas en 1998 y 2004, respectivamente. Empero, la separación de las papeletas de los diputados, el presidente y otros cargos de autoridad política (por ejemplo, los senadores)¹⁹ ofrece mayor discrecionalidad al elector y debilita el predominio de las fórmulas de partido sobre la decisión del votante, aunque los dirigentes y organizaciones partidistas ejercen todavía gran control en la selección de los candidatos que se postularán para ser elegidos y reelegidos en el Congreso.

En el cuadro 3.11 se presentan los cambios ocurridos a través del tiempo en cuanto a la desproporcionalidad de los resultados de los sistemas para la elección de diputados en América Latina. Al analizar el promedio regional (“Promedio” en el cuadro 3.11 y el gráfico 3.3), es evidente que durante el período no ha habido un giro notable en términos de representatividad. En promedio, los sistemas de América Latina mantienen resultados relativamente proporcionales, sin discriminar de manera muy significativa a los partidos más pequeños ni favorecer de manera indebida a los grandes. Tampoco se observan cambios radicales al analizar los países en forma individual, algo previsible pues ningún país ha abandonado el sistema de representación proporcional a favor de un sistema mayoritario o viceversa. Perú experimentó un crecimiento sustancial en la proporcionalidad después de 1993, como resultado del cambio de circunscripciones medianas y plurinominales a una sola circunscripción nacional, pero en 2001 hubo una reducción de esta proporcionalidad al volverse al sistema de circunscripciones original.

¿Cuál es el desempeño de los sistemas de elección de América Latina respecto de la efectividad? Desde luego, para contestar cabalmente esta pregunta sería necesario determinar la cantidad de partidos efectivos compatibles con una democracia presidencialista eficaz. Sin embargo, esto depende de otros factores, como el grado de polarización ideológica entre los partidos y su disposición para cooperar. De hecho, en varios países de la región el problema de gobernar en el contexto del multipartidismo se ha abordado formando alianzas y coaliciones entre los distintos movimientos (lo que podría llamarse “presidencialismo mediante coaliciones”, como se analizará en el capítulo 4). No obstante, las posibilidades de un gobierno eficaz parecerían complicarse ante el alto grado de fragmentación del sistema de partidos, reforzado por la representación proporcional.

El gráfico 3.3 muestra los cambios que se produjeron a través del tiempo en el número efectivo de partidos que obtienen representación en el Poder Legislativo. El promedio regional revela un aumento sustancial entre la década de 1980 y la de 1990, pues mientras

¹⁹ La proliferación de elecciones para representantes y líderes en el ámbito subnacional es una corriente importante, junto con la creciente separación de estas elecciones y las nacionales, tanto en cuanto a la simultaneidad de los comicios como a la estructura de las papeletas. No obstante, un análisis sistemático sobre este aspecto trasciende el alcance de este capítulo.

Cuadro 3.11. Evolución de los sistemas electorales en América Latina: representatividad

(Índice de desproporcionalidad a partir de las elecciones para la Cámara baja) *

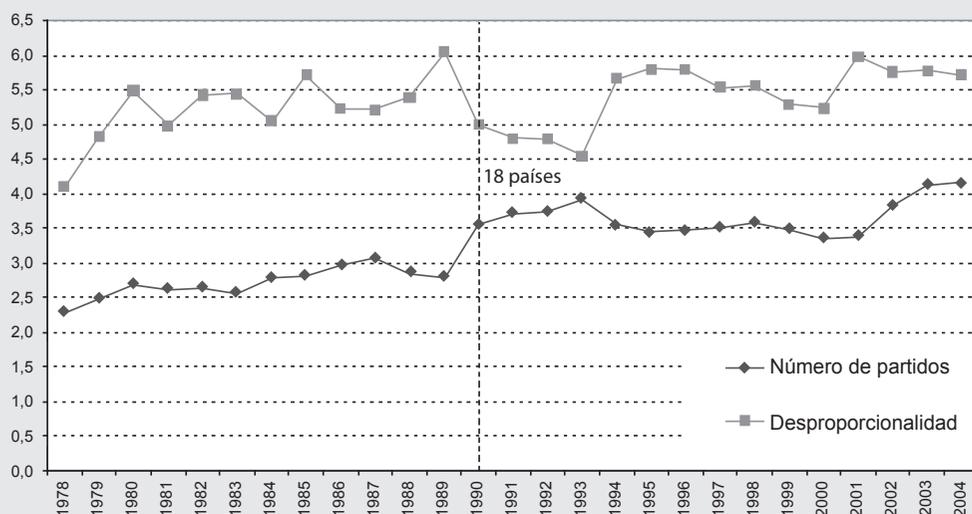
País	1978 -1981	1982 -1985	1986 -1989	1990 -1993	1994 -1997	1998 -2001	2002 -2004
Argentina		5,23	6,28	6,04	5,75	8,61	8,89
Bolivia	5,72	3,80	6,94	6,48	4,41		5,64
Brasil			3,46	3,20	3,08	2,65	0,90
Chile			7,02	5,59	8,20	5,17	
Colombia	3,23	1,43	3,26	2,87; 1990 (3,11; 1991)	4,90	3,47	3,04
Costa Rica	5,47	3,18	3,25	4,59	5,50	6,57	5,18
Ecuador	11,06	11,82	17,04	4,60	5,18	8,10	
El Salvador		10,45	4,87	3,88	4,70	4,58	4,89
Guatemala		11,41		11,03	12,42	11,72	8,43
Honduras	0,93	1,34	2,70	2,13	2,92	2,26	
México	1,42	6,91	3,53	2,52	7,08	6,37	6,87
Nicaragua				179	2,14	4,48	
Panamá					15,55	12,52	11,56
Paraguay			8,23	5,91		2,28	8,47
Perú	9,30	7,88		6,63	2,80	1,54; 2000 8,87; 2001	
Rep. Dominicana	3,46	5,57	5,64	4,95	4,83	5,04	5,68
Uruguay		0,41	0,54		0,43	0,60	1,52
Venezuela	4,22	4,97	4,02	3,85		5,42 (1998) 6,25 (2000)	
Promedio	4,98	5,72	5,37	4,81	5,16	5,53	6,39

* Los índices se presentan para periodos de cuatro años (excepto el último que va de 2002 a 2004). Dado que en general las elecciones se realizan cada cuatro años, el número que se obtiene por país corresponde al de una elección realizada dentro de ese período. Las excepciones son algunos casos particulares. En Perú, por ejemplo, hubo elecciones en 2000 y 2001, y en Argentina, la Cámara de Diputados se renueva parcialmente cada dos años. En estos casos, dentro de cada período se presenta el índice promedio de las dos elecciones comprendidas en él. El mismo procedimiento se empleó para el cuadro 3.12.

Fuente: elaboración propia.

que en la primera los números oscilaban entre 2,5 y 3, en la segunda los valores se ubicaron entre 3,5 y 4. Además, el inicio de la nueva década en 2000 también está caracterizado por el incremento del número de partidos, aunque habrá que esperar para ver si estos datos se confirman en elecciones futuras.

Gráfico 3.3. Evolución del número efectivo de partidos y la desproporcionalidad en la Cámara baja en América Latina *



* Cada país comienza a "aportar" al promedio regional a partir del año definido como período de estudio en la introducción del libro. Luego, por cada elección se obtienen los índices correspondientes, cuyos valores se mantienen en los años subsiguientes, hasta la realización de una nueva elección.

El cuadro 3.12 aporta los datos por países que permiten explicar la tendencia descrita en el párrafo anterior. En primer lugar, puede verse que el incremento del número de partidos entre las décadas de 1980 y 1990 no está explicado por la incorporación de países con mayor fragmentación partidaria; de hecho, los países con democratización más tardía (Brasil, Chile y Nicaragua) tenían bajos niveles de fragmentación al incorporarse a la muestra.

En segundo lugar, esta tendencia regional estuvo marcada por grandes aumentos en un número de países relativamente reducido. Los casos más notorios de fragmentación del sistema de partidos ocurrieron en Brasil entre 1986 y 1990, y en Venezuela entre 1988 y 1993 y en 1998. El cambio no podría atribuirse en cualquiera de estos casos a una reforma del sistema electoral, pues en Brasil no hubo una reforma significativa y en Venezuela la reforma no debería haber afectado la proporcionalidad del sistema de manera importante.²⁰ Asimismo, se registró un notable aumento en el número de partidos efectivos representados en el Poder Legislativo en Perú entre 1985 y 1990, que no se mantuvo en 1995, pese a que la reforma constitucional puso énfasis en una mayor proporcionalidad. En Bolivia, Ecuador, El Salvador y México, el aumento del número de partidos efectivos fue menos pronunciado. En cada uno de estos casos, una reforma del sistema electoral favoreció

²⁰ En este caso el aumento del número de partidos podría estar relacionado en parte con la introducción de elecciones a nivel subnacional.

Cuadro 3.12. Número efectivo de partidos según los escaños obtenidos en la Cámara baja

País	1978 -1981	1982 -1985	1986 -1989	1990 -1993	1994 -1997	1998 -2001	2002 -2004
Argentina		2,32	2,77	3,01	2,68	2,86	3,82
Bolivia	4,13	4,31	3,92	4,29	5,36		5,06
Brasil			2,83	8,68	8,15	7,13	8,49
Chile			2,04	2,00	2,01	2,03	
Colombia	2,06	1,98	2,45	2,17; 1990 (3,00; 1991)	2,72	3,21	6,80
Costa Rica	2,38	2,27	2,21	2,21	2,29	2,56	3,68
Ecuador	3,94	6,15	5,87	6,58	5,28	5,73	7,69
El Salvador		2,56	2,41	3,01	3,60	3,47	3,54
Guatemala		2,98		4,44	3,10	2,35	4,56
Honduras	2,17	2,12	2,00	2,03	2,18	2,41	
México	1,77	1,79	3,04	2,21	2,58	2,55	3,02
Nicaragua				2,05	2,79	1,99	
Panamá			3,72		4,33	3,26	2,92
Paraguay			1,89	2,45		2,27	3,18
Perú	2,46	2,31		5,83	2,91	4,00; 2000 6,63; 2001	
Rep. Dominicana	1,99	2,25	2,53	3,05	2,43	2,32	2,72
Uruguay		2,92	3,33		3,30	3,07	2,41
Venezuela	2,65	2,42	2,83	4,74		6,05; 1998 3,44; 2000	
Promedio	2,62	2,80	2,84	3,87	3,51	3,04	4,62

Fuente: elaboración propia.

la representatividad a expensas de la efectividad. No obstante, al menos en los casos de Ecuador y México podría dudarse que la reforma electoral haya sido el factor principal que impulsó el aumento en el número de partidos efectivos.

El cuadro 3.12 también sugiere que en cuatro países (Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador) existen más de cinco partidos con representación significativa en el Poder Legislativo. Cuando en el país existen tres o más partidos significativos, es poco probable que el presidente cuente con mayoría en el Congreso. Tomando en consideración los datos de las elecciones más actuales, una gran parte de los países estudiados se encuentra den-

tro de este escenario, excepto Chile (en términos de sus coaliciones fuertes), Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

Reformas electorales con efectos en la Cámara alta

En los 11 países que tenían sistemas bicamerales al iniciarse el período del estudio, se han efectuado relativamente pocos cambios en el sistema electoral con efectos en la representatividad de la Cámara alta (cuadro 3.13.) Tanto Perú como Venezuela hicieron un giro hacia un sistema unicameral, que en ambos casos podría contribuir a mejorar la efectividad: junto con la Cámara alta se elimina una importante fuente potencial de oposición a las iniciativas del Poder Ejecutivo y disminuye la dificultad de desarrollar compromisos en el ámbito legislativo.

El establecimiento de una circunscripción nacional en Colombia, la introducción de un componente de representación proporcional en México y la adopción de un sistema de mayoría simple con representación de minorías en Argentina deberían fortalecer la representatividad en alguna medida. La separación del voto para senadores y el voto para otros cargos electivos en República Dominicana y Paraguay favorece la participación, ya que los electores tienen más libertad para elegir a los candidatos o partidos de su preferencia. Sin embargo, este cambio —sobre todo en República Dominicana, donde no sólo se modificó la estructura de la papeleta sino que también se desvincularon las fechas de los comicios presidenciales y los legislativos— podría socavar la efectividad, pues ahora es más probable que el Senado quede bajo el control de la oposición. Por último, el cambio hacia la elección mediante voto directo de los senadores en Argentina favorecería, sin lugar a dudas, la participación.

Conclusiones

El sistema predominante para la elección de los diputados para la Cámara baja es la representación proporcional. También prevalecen las circunscripciones medianas, con un promedio aproximado de cinco a seis representantes por circunscripción. Cinco de los nueve países donde el Poder Legislativo es bicameral utilizan un sistema cuyos efectos son mayoritarios, en tanto uno aplica un sistema mixto (México) y otros tres usan un sistema puro de representación proporcional.

La mayoría de los sistemas electorales de América Latina favorecen la representatividad en la Cámara baja, aunque no en forma radical: los partidos pequeños tienen oportunidades de obtener escaños, aunque por lo general no lo logran en proporción total a su fuerza electoral.

La efectividad queda algo rezagada en la Cámara baja, debido al predominio de la representación proporcional, que ofrece pocas garantías de que el presidente logre mayoría en el Congreso y permite que un número considerable de partidos obtenga una representación significativa. El consenso para la conducción gubernamental podría dificultarse cuando el poder político se halla tan fragmentado en el contexto de regímenes presiden-

Cuadro 3.13. Cambios en el sistema electoral para la Cámara alta

País	Año	Naturaleza del cambio	Efecto esperado
Argentina	1994	Se pasó a la elección directa de senadores, antes elegidos por asambleas provinciales; el período senatorial se redujo de nueve a seis años; el número de senadores elegidos por circunscripción aumentó de dos a tres, con un escaño para la representación de la minoría principal. ¹	Participación + Representatividad +
Bolivia		Sin cambios.	
Brasil		Sin cambios.	
Colombia	1991	Se sustituyeron las circunscripciones regionales por una nacional de 100 miembros. Se crearon circunscripciones especiales para los indígenas.	Representatividad + Participación –
Chile		Sin cambios.	
México	1993	La cifra de senadores por estado se elevó de dos a cuatro: uno corresponde a la primera minoría y tres al partido más votado.	Representatividad + Participación –
	1996	Se redujo el número de senadores por estado de cuatro a tres y se creó una circunscripción nacional de 32 miembros. Se segmentó el sistema de elección senatorial, de tal forma que tres cuartas partes de los senadores sean elegidas por mayoría simple con representación de minorías, y una cuarta parte mediante representación proporcional por lista en la circunscripción nacional.	Representatividad + Participación – – Efectividad –
Paraguay	1990	Se introdujeron papeletas separadas para la elección de senadores y diputados.	Participación +
Perú	1993	Se cambió de un sistema bicameral a un sistema unicameral. Antes el Senado era elegido en una circunscripción grande (nacional).	Efectividad +
República Dominicana	1985	Se volvió a instaurar el voto simultáneo para presidente y diputados.	Representatividad – Efectividad + Participación –
	1990	Se volvió a instaurar el sistema de dos votos, uno para presidente y uno para diputados.	Representatividad + Efectividad – – Participación +
	1994	Se separaron las elecciones presidenciales de las legislativas en diferentes períodos de cuatro años. Mayor separación del voto para presidente y legisladores.	Representatividad + Efectividad – – Participación +
	1994	Se separó el voto para senadores de la votación por lista para la Cámara baja.	Representación + Efectividad – –
Uruguay	1996	Sin cambios.	
Venezuela	1990	Se separó la votación de diputados y senadores, con el propósito de que el elector vote a los candidatos en circunscripciones de mayoría simple, con listas de partido para los diputados de la Cámara baja y listas de partido independientes para senadores.	Participación +
	1999	Se adoptó un sistema unicameral.	Efectividad +

¹ Los senadores aumentaron de 46 a 48, debido a que Tierra del Fuego se incorporó como provincia en 1990.

cialistas, donde el jefe de Estado y los legisladores tienen bases distintas de legitimidad y su mandato se establece por un período determinado.

La naturaleza bicameral de nueve de los sistemas políticos podría complicar más la efectividad, en la medida en que el Ejecutivo debe intentar formar mayorías en dos cámaras de manera simultánea. El problema puede mitigarse en alguna medida en los sistemas de mayoría simple o cuando los comicios senatoriales coinciden con los presidenciales. Sin embargo, la efectividad puede verse comprometida, sobre todo cuando la Cámara alta se elige mediante un sistema de representación proporcional puro.

En cuanto a la participación, la prevalencia de distritos plurinominales y la continua importancia de listas de partido cerradas y bloqueadas en ambas cámaras tiende a impedir el desarrollo de vínculos cercanos entre los electores y sus representantes. Es común que el elector no conozca a quienes lo representan, y más aún, que ignore cómo votan en el ámbito legislativo o cuál es la capacidad de los legisladores para desempeñar su función. Por su parte, los representantes encuentran pocos incentivos para atraer a sus electores a partir de sus posiciones en cuanto a políticas o contribuyendo a resolver sus necesidades particulares. En muchos de los países de la región, esta tendencia se ve reforzada por el hecho de que es relativamente baja la proporción de legisladores que intentan ser reelegidos y lo logran (Cox y Morgenstern, 1998). Por lo general, se sienten más estimulados para tratar de agradar a los dirigentes partidistas a escala nacional o regional, y obtener así puestos privilegiados en las listas del partido en las próximas elecciones, o ser favorecidos con candidaturas para otros cargos políticos, por la vía de la elección o por nombramiento. En parte como consecuencia de estímulos que provienen del sistema electoral, en la mayoría de los países el Poder Legislativo no ha logrado desarrollar un papel asertivo e independiente, ya sea en materia de formulación de políticas o de la fiscalización del Poder Ejecutivo. Este tema se analiza con más detalle en el capítulo 4.

Desde el punto de vista teórico, los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas deberían propiciar el desarrollo de partidos “fuertes” en uno de los sentidos del término. En estos sistemas, los legisladores por lo general siguen las directrices de líderes partidistas, de forma tal que el partido pueda funcionar con cierto grado de cohesión. Sin embargo, en un contexto en que los partidos generalmente no ofrecen programas distintos de políticas, esos sistemas no contribuyen a crear movimientos que se ganen la lealtad y permitan una efectiva rendición de cuentas de los ciudadanos a sus representantes. Es probable que el vacío en la rendición de cuentas de los legisladores haya contribuido a la creciente percepción de desconexión entre la ciudadanía y los partidos políticos y al deterioro de la legitimidad de las autoridades políticas en general.

Durante el período que abarca este estudio, la mayoría de los países introdujeron algún tipo de reforma a las normas que rigen las elecciones parlamentarias. Sólo en seis países, sin embargo, esas reformas representaron un cambio en el tipo de sistema electoral, en los términos definidos en este capítulo. En todos estos casos, los sistemas variaron entre distintas modalidades de representación proporcional. Aunque fueron pocos los casos en los que las modificaciones introducidas podrían tener efectos profundos en la proporcionalidad, han tendido a favorecer la representatividad en detrimento de la efectividad.

Por lo tanto, si bien a comienzos del período estudiado los sistemas de partidos de América Latina estaban bastante fragmentados, las reformas a los sistemas electorales

probablemente hayan fortalecido esa condición. Por consiguiente, las reformas no han coincidido con la opinión generalizada de los estudios académicos sobre la necesidad de un sistema de partidos más concentrado para que la democracia presidencialista funcione de manera más eficaz.

Se introdujeron otras reformas destinadas a aumentar el poder de decisión del elector para votar a sus representantes. Las más profundas fueron la adopción de sistemas de representación proporcional personalizada en Bolivia y Venezuela, aunque es difícil valorar el impacto de estos cambios en la gobernabilidad democrática. Sin embargo, es evidente que en Venezuela esa reforma no provocó —aunque tampoco impidió— el desmoronamiento del sistema de partidos tradicional ni la crisis de legitimidad del sistema democrático del país. Es posible que la reforma se llevara a cabo en un momento en que el desprestigio de los dirigentes e instituciones tradicionales ya había alcanzado un punto crítico. Otros la cuestionan por no limitar suficientemente la influencia de los dirigentes de los partidos centrales en la selección de los candidatos al Congreso (Crisp, 1997; Kulisheck, 1997; Shugart, 1999).

Al igual que los sistemas actuales en Brasil y Perú, Ecuador, República Dominicana, Colombia y Honduras incorporaron a sus sistemas de elección legislativa distintas variantes de voto preferencial, que deberían promover un vínculo más fuerte entre el elector y sus representantes. No obstante, en la mayoría de estos casos, debido al gran número de partidos y candidatos por circunscripción que disputan cargos electivos y al nivel de información que ello exige a los ciudadanos, es difícil que estos puedan hacer una elección informada. Además, el debilitamiento de los partidos, un fenómeno quizás acentuado en los sistemas de voto preferencial, socava la capacidad del electorado para indicar a las autoridades, mediante el voto, sus preferencias con respecto a asuntos políticos importantes y sobre esa base, responsabilizar a los legisladores por su desempeño.

En varios países se ha otorgado a la población mayor discrecionalidad para elegir a sus dirigentes mediante reformas, como la separación de las papeletas para los cargos legislativos y la presidencia u otros cargos electivos. Es probable que introducir esta medida y mantener la simultaneidad de los comicios presidenciales y legislativos haya aumentado la participación, sin socavar la efectividad en forma significativa.

Sin lugar a dudas, definir el diseño apropiado de un sistema electoral para un país determinado es una labor colmada de dificultades. La adopción de reformas dirigidas a reforzar el desempeño con respecto a una función dada conlleva importantes ventajas y desventajas comparativas en lo que concierne a la representatividad, efectividad o participación. Por ejemplo, el sistema combinado permite crear un mayor acercamiento entre ciudadanos y legisladores sin sacrificar demasiado la representatividad o la efectividad. Asimismo, podrían lograrse adelantos significativos al respecto mediante la adopción de reformas que trasciendan las características limitadas de los sistemas electorales contempladas en este capítulo. Por ejemplo, la introducción de elecciones primarias para la selección de candidatos y la aplicación de procedimientos democráticos para elegir a los dirigentes partidistas también podrían contribuir a fortalecer la credibilidad de los partidos, y reforzar los vínculos entre votantes y legisladores. Este tema se analiza en el capítulo 7.

En resumen, si bien se han adoptado muchas reformas en los sistemas electorales de América Latina durante el período de este estudio, generalmente han sido muy conserva-

doras en su diseño y efectos. Las reformas electorales, aparentemente, no han aliviado de manera sustancial los problemas de gobernabilidad, ni han reforzado la credibilidad en las instituciones representativas de la región. Veinte años después de haberse iniciado la ola de la transición democrática, los 18 países que incluye este estudio mantienen, en su mayoría, sus sistemas electorales de representación proporcional. Al igual que en otras partes del mundo, la experiencia de América Latina evidencia las dificultades de modificar un sistema electoral ya implantado.

Referencias

- Abente Brun, Diego. 1996. "Paraguay: Transition from Caudillo Rule". En: Jorge I. Domínguez y Abraham Lowenthal. *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990s*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Alcántara Sáez, Manuel. 1999. *Sistemas políticos de América Latina*, Volumen I. Madrid: Tecnos.
- Archer, Ronald P. 1995. "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy". En: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (editores). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California.: Stanford University Press.
- Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. 1997. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". En: Scott Mainwaring y Shugart (editores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Caballero Carrizosa, Esteban. 1998. "Elecciones y Democracia en el Paraguay, 1989-1996". En: Juan Rial y Daniel Zovatto G. (editores). *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". En: *Electoral Studies* 14.
- Conaghan, Catherine M. 1995. "Politicians against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (editores). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 1998. "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures". Ponencia presentada en el 21º Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Chicago, 24 al 26 de septiembre.
- Crisp, Brain F. 1997. "Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995". En: Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (editores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- De Riz, Liliana y Eduardo Feldman. 1992. *Guía del Parlamento argentino*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Fleischer, David. 1998. "Elecciones y sistema electoral en Brasil 1990-1997". En: Juan Rial y Daniel Zovatto G. (editores). *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- Grullón, Sandino. 1999. *Historia de las elecciones en la República Dominicana desde 1913 a 1998*. Santo Domingo, República Dominicana: Oficina Nacional de Derecho de Autor.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2000. *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- International IDEA. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.
- Izaguirre, Ramón. 2000. "Análisis del caso de Honduras". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos *Sistema de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Unidad para la Promoción de la Democracia/OEA.
- Kulisheck, Michael R. 1997. "Electoral Laws and Politicians: The Behavioral Effects of Electoral Reform in Venezuela." Discurso para la reunión anual de la American Political Science Association, Washington: Hotel Sheraton, 28 al 31 de agosto.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". En: *Comparative Political Studies*. Vol. 12, N°. 1, abril.
- Lijphart, Arend. 1994. "Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations". En: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (editores). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Marconi Nicolau, Jairo (editor). 1998. *Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ_UCAM.
- Nohlen, Dieter (editor). 1993. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- . 1998a. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1998b. "Sistemas Electorales parlamentarios y presidenciales". En: Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (editores). *Tratado de derecho electoral de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1999. "El distrito electoral". Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Legislación y Organización Electoral. Lima, 9 al 11 de febrero.

- Shugart, Matthew Soberg. 1999. "Efficiency and Reform: A New Index of Government Responsiveness and the Conjunction of Electoral and Economic Reforms". San Diego: Documento mimeografiado.
- Shugart, Matthew Soberg y Martin P. Wattenberg, editores. 2001. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- Urbina Mohs, Sandra. 2000. "El sistema de elección de diputados en Costa Rica". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Sistema de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Zovatto, Daniel y Julio Burdman. 2002. "Análisis de los procesos electorales 2002". Documentos de trabajo, Observatorio Electoral. <http://www.observatorioelectoral.org>.

CAPÍTULO 4

El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos

Al inicio de la llamada “tercera ola” de democratización en América Latina, el debate sobre la estructura fundamental del régimen se destacaba en el panorama político. En diversos estudios académicos se afirmaba que entre las razones del anterior derrumbe de las democracias de la región durante las décadas de 1960 y 1970 se encontraban las deficiencias inherentes al presidencialismo,¹ el tipo de régimen democrático vigente en los 18 países estudiados. Esa fue la conclusión de un reducido grupo de estudiosos y miembros de las elites políticas de algunos países de la región, que argumentaban que era necesaria una “segunda transición” hacia un régimen de gobierno parlamentario si las democracias latinoamericanas —incipientes o reinstauradas— deseaban sobrevivir.

El pesimismo sobre la viabilidad del presidencialismo tenía su raíz en tres objeciones generales (Shugart y Mainwaring, 1997). La primera era que la separación de las elecciones presidenciales de las legislativas (con la consiguiente “legitimidad dual”), muchas veces conduce a un estancamiento político. Sobre todo en el caso de sistemas de partido relativamente fragmentados, es común que la agrupación gobernante carezca de mayoría en el Poder Legislativo. Este resultado es más probable en el caso de sistemas bicamerales, en los que los miembros de cada cámara son elegidos de acuerdo con reglas diferentes, en distintos momentos y a partir de criterios geográficos diversos. En el contexto del presidencialismo, la conducción gubernamental puede verse obstaculizada cuando el partido oficialista carece de mayoría, ya que los partidos de oposición tienen pocos incentivos para cooperar. En efecto, no es muy probable que la oposición colabore con el Poder Ejecutivo si no tiene grandes posibilidades de recibir parte del crédito por las políticas

¹ Véanse Linz (1990), Valenzuela (1994), Linz (1978), Di Palma (1990), Suárez (1982) y Mainwaring (1990 y 1993).

exitosas, pero en cambio debe asumir gran parte de la responsabilidad por las que fracasan. Al mismo tiempo, la negativa de apoyar al gobierno no amenaza la estabilidad del mandato de los congresistas de la misma forma que en un sistema parlamentario. Como consecuencia, el presidente puede verse ante la dificultad de obtener el apoyo de sus propios copartidarios.

La segunda preocupación en cuanto al presidencialismo era que los períodos fijos de mandato para el presidente y los legisladores pudieran generar mayor inestabilidad, pues esto significaba que el sistema podía caer en una parálisis política durante períodos muy extensos, o estancarse por causa de un jefe de Estado incompetente o impopular. Era posible que la misma estabilidad del orden constitucional se viera amenazada por la rigidez del sistema para superar parálisis políticas o para revocar el mandato de un presidente inoperante e ineficiente. Por el contrario, se cree que los sistemas parlamentarios son más flexibles, pues contemplan la posibilidad de revocar el mandato de un gobierno impopular mediante un voto de censura, en tanto los gobernantes populares y eficaces pueden fortalecerse y reafirmarse mediante una convocatoria a nuevas elecciones.

Por último, los críticos objetaban la naturaleza de “el ganador se lo lleva todo” de las elecciones presidenciales: aunque por lo general los presidentes resultan elegidos con el apoyo de una ajustada mayoría del electorado, adquieren posesión exclusiva del puesto político de más prestigio e influencia durante un período de tiempo definido. A pesar de esta base de apoyo relativamente estrecha, el hecho de que sólo el presidente sea elegido en una circunscripción nacional le confiere una percepción de mayor legitimidad, que puede evitarle la minuciosa y degradante labor de negociación y formación de coaliciones con las agrupaciones opositoras (Linz, 1994). En cambio, en los sistemas parlamentarios europeos la norma es la construcción de coaliciones de gobierno con dos o más partidos, que juntos representan a la mayoría del electorado.

Por su parte, observadores políticos más moderados destacaban que los regímenes presidencialistas también ofrecen ventajas, en tanto los parlamentarios no están libres de fallas (Shugart y Carey, 1992; Nohlen y Fernández, 1991; Mainwaring y Shugart, 1997). En primer lugar, los regímenes presidencialistas ofrecen al votante más alternativas electorales, permitiéndole escoger un jefe de Estado y representantes que reflejen mejor sus preferencias específicas.

En segundo lugar, los regímenes presidencialistas ofrecen a la ciudadanía un mecanismo más directo para exigir que sus gobernantes rindan cuentas y expresar sus preferencias en cuanto a políticas gubernamentales. En contextos parlamentarios multipartidistas los ciudadanos muchas veces no pueden saber cómo se reflejará su voto en la composición partidista del gobierno, mientras que en el presidencialismo pueden recompensar o sancionar al presidente electo y al partido gobernante mediante su voto e indicar directamente su preferencia por un programa de gobierno determinado.

En tercer lugar, los regímenes presidencialistas dan a los legisladores mayor libertad para discutir diferentes opciones políticas, ya que la oposición no pone en peligro la supervivencia del gobierno, ni este corre el riesgo de una nueva convocatoria a elecciones. Un debate abierto en el Poder Legislativo puede fomentar la construcción de un consenso más amplio para sustentar una legislación, permitir una representación política centrada en el electorado, evitar la promulgación de leyes sin que se sometan al análisis adecuado y

mejorar la fiscalización sobre el Poder Ejecutivo. Pero el costo del sistema de pesos y contrapesos que tanto reverenciaron los fundadores de la nación estadounidense puede ser el estancamiento político que tanto desdennan los críticos del presidencialismo.

El cuarto argumento a favor del presidencialismo es que, al establecer mandatos presidenciales fijos, este régimen podría resultar más estable que el parlamentario, en el que en ciertas ocasiones un gobierno de coalición viable puede ser difícil de sostener. La capacidad de recomponer el gobierno o convocar a nuevas elecciones constituye potencialmente una salida provechosa de una situación de crisis o estancamiento cercano a un golpe de Estado. Sin embargo, no es sencillo mantener una coalición de gobierno en el contexto de sistemas de partidos debilitados, fragmentados o polarizados, con la posible consecuencia de una gran inestabilidad del gabinete, que a su vez podría obstaculizar el desempeño gubernamental y quizá desestabilizar el sistema político.

Por último, podría decirse que el presidencialismo tiende en menor medida que el parlamentarismo a alentar actitudes de “juego suma cero”. El diseño del equilibrio de poderes en los sistemas presidencialistas debería impedir que el ganador en la elección presidencial acapare de hecho todo el poder. En cambio, en los sistemas parlamentarios con mayorías unipartidistas, son mayores las probabilidades de que el ganador de los comicios asuma una posición dominante y tenga pocas limitaciones en el ejercicio de su autoridad pública.

Por lo tanto, en el terreno conceptual es difícil sostener que los regímenes parlamentarios son inequívocamente superiores en algún sentido. En la práctica, entre las elites y la población de América Latina en general el parlamentarismo tampoco logró obtener apoyo suficiente para ser adoptado como sistema de gobierno. Pese a la simpatía de ciertos sectores elitistas hacia los gobiernos parlamentarios, sólo en un par de países la clase política y el público analizaron seriamente las propuestas para modificar el diseño del régimen democrático; la opción fue rechazada en ambos casos. En vista de que un giro radical en los regímenes políticos de la región es una posibilidad remota, la atención se ha centrado en considerar el posible impacto de las reformas más específicas de las instituciones políticas (Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Carey, 1992; Nohlen y Fernández, 1991; Chasquetti, 2001; Lanzaro, 2001).

La eficiencia y estabilidad de las democracias presidencialistas se ve en gran medida influida por la forma en que se resuelve la tensión entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Esa tensión no existe en los sistemas parlamentarios, ya que el Legislativo es quien elige al gabinete de gobierno y éste debe mantener su confianza. Si el gabinete pierde el apoyo legislativo, existe la posibilidad de que se modifique la composición del gabinete, o que se disuelva el Parlamento y se convoque a nuevas elecciones. Pero, dado que en el presidencialismo los poderes Ejecutivo y Legislativo se eligen por separado, por lo general mediante procedimientos electorales y circunscripciones diferentes (e incluso en distintos momentos), y por lo tanto con bases distintas de legitimidad, los conflictos entre ambos poderes del Estado son más evidentes y perjudiciales en los sistemas presidencialistas que en los parlamentarios.

En los estudios académicos son comunes dos caricaturas de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En una de ellas, el primero es percibido como el actor dominante y el segundo sirve poco más que para poner el sello de aprobación al programa presiden-

cial. Si el Legislativo obstaculiza toda propuesta que provenga del presidente, el primer mandatario recurre a los decretos y a otras facultades para aprobarlas mediante un trámite rápido, sin tener que someterlas a discusión. Desde esta perspectiva, el Legislativo ejerce también un papel débil de supervisión y control de las actividades del Ejecutivo, lo cual allana el camino a las prácticas corruptas y al manejo inadecuado de fondos públicos.

En el segundo caso se caricaturiza a un Poder Ejecutivo carente de apoyo del partido; sus planes se ven constantemente obstaculizados por un Congreso obstruccionista. El presidente sólo logra aliviar o superar esta situación abusando de sus facultades extraordinarias para decretar y declarar el estado de emergencia, ejerciendo intensamente su influencia en los distritos con legisladores que flaquean, haciendo concesiones sobre determinadas leyes o mediante el soborno. En ocasiones, es necesario que se desencadene una grave crisis para que el Congreso finalmente ceda su poder de veto y apruebe ciertos aspectos de la agenda presidencial.

Incluso en el caso de que estas caricaturizaciones tengan alguna validez, son al menos parcialmente contradictorias. ¿El obstáculo primordial para el funcionamiento del presidencialismo en América Latina es el obstruccionismo del Poder Legislativo, o el dominio del Ejecutivo y la sumisión del Legislativo? ¿Pueden observarse ambos desequilibrios en distintos momentos y lugares de la región?

Estos estereotipos tienen una característica en común: la relativa falta de una actitud colectiva positiva por parte del Congreso en los procesos de legislación y fiscalización. El Poder Legislativo está representado en ambas caricaturas como un agente que reacciona a las iniciativas y agendas del Ejecutivo, antes que conducir y orientar el proceso legislativo o diseñar un procedimiento de vigilancia. Si así fuera, la relativa debilidad del Legislativo para la acción colectiva hacia el logro de sus metas políticas y el desempeño de sus funciones de control podría deberse a una serie de factores, entre ellos el carácter fragmentado del sistema de partidos y del sistema de representación en su sentido más amplio (multipartidismo o regionalización de la representación), los incentivos del sistema electoral (véase el capítulo 3), el debilitamiento institucional de los partidos políticos (véase el capítulo 6), la filiación de las fuerzas políticas partidistas, los poderes conferidos por la Constitución al presidente, el debilitamiento de las capacidades del Congreso, o incluso las tradiciones culturales. Debido a los incentivos que resultan de estas y otras fuentes, es posible que los legisladores logren mayores recompensas si orientan sus esfuerzos a la consecución de beneficios para sus electores o a obtener el apoyo de los dirigentes de los partidos, en lugar de esforzarse por alcanzar las metas de políticas nacionales.²

En la medida en que el Congreso no se comprometa positivamente con los asuntos de política nacional, podría ser el responsable de las dificultades particulares del gobierno en caso de que el partido (o los partidos) de la oposición controle el Poder Legislativo. Esto también explicaría la imposibilidad del Congreso de supervisar efectivamente al Ejecutivo. Si el Congreso está acostumbrado simplemente a oponerse a las iniciativas presidenciales, será más probable caer en un estancamiento si el mandatario carece de mayoría legislativa.

² En Shugart (1999) y Carey y Shugart (1995) se plantea un debate sobre la influencia de los sistemas electorales en el enfoque de los legisladores hacia asuntos de política nacional.

Pero si, por el contrario, el Congreso desempeña un papel más activo, sería suya la responsabilidad de impulsar la aprobación de una agenda y se solucionaría el problema del estancamiento. Evidentemente, ambas caricaturas son demasiado simplistas como para captar en su totalidad la realidad dinámica de los poderes del Estado en América Latina.

Los 18 países que abarca este estudio se caracterizan por la gran diversidad de su composición política y su contexto social y cultural. Sin duda, en los poderes legislativos de la región también se observan distintos niveles de firmeza para modificar o bloquear propuestas del presidente, presentar proyectos de ley y vigilar la ejecución de los programas gubernamentales (Cox y Morgenstern, 1998; Morgenstern y Nacif, 2002).

Por lo demás, las generalizaciones sobre América Latina se han basado sobre todo en la observación casual, más que en estudios exhaustivos sobre países específicos. Las acciones de los legisladores para modificar las propuestas del Ejecutivo o hacer *lobby* a su favor no están a la vista, especialmente en los sistemas en los que se vota en bloque y los debates no se graban, algo que por sí solo podría minar la función representativa del Congreso y desinteresar a los legisladores por la forma en que se registre su posición política. Aun cuando los procedimientos y los votos se difunden en su totalidad, es difícil comprender el verdadero papel del Congreso, debido a que gran parte de las negociaciones entre el Ejecutivo y los legisladores, en particular los que pertenecen al partido o coalición gobernante, se llevan a cabo a puerta cerrada, por lo que la verdadera influencia del Legislativo podría ser mayor de lo que se observa en la superficie.

Tipos de poder presidencial

Este capítulo no intenta corroborar una evaluación en particular sobre el estado de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en América Latina, u otra región. El objetivo es comparar los países de la región en función de dos conjuntos de factores que podrían ejercer influencia directa en las relaciones entre ambos poderes: 1) la naturaleza de los poderes constitucionales del presidente; y 2) el nivel de apoyo partidista al presidente en el ámbito legislativo, es decir, los poderes derivados del partido.³

Ambos influyen en la capacidad del presidente para determinar políticas. Los primeros forman parte de la estructura del sistema presidencial establecida en la Constitución y sólo cambian como resultado de reformas expresas a la normativa constitucional y las leyes relacionadas. Los poderes que la Constitución confiere al presidente pueden dividirse en dos grupos: sus facultades directas con respecto al proceso legislativo (poderes legislativos) y sus prerrogativas para formar el gabinete y designar otras autoridades políticas (poderes no legislativos).

³ En Shugart y Carey (1992) se definen y evalúan estos poderes según su aplicación en los países de América Latina. Los criterios de clasificación y calificación que establecen estos autores se utilizan como punto de partida en este capítulo. Para algunos países, las evaluaciones se basaron en parte en esta publicación, así como en Shugart y Mainwaring (1997). Sin embargo, los autores verificaron esta información con sus propias investigaciones y con información aportada por expertos nacionales, lo cual permitió ampliar el estudio para abarcar un grupo más numeroso de países y actualizar la información hasta fines del año 2004. La conceptualización de las prerrogativas analizadas y el método para calificarlas se apartan del enfoque de Shugart y Carey.

Entre los poderes legislativos conferidos al presidente se encuentran el de vetar proyectos de ley aprobados por el Congreso, promulgar leyes por decreto, el derecho exclusivo de presentar proyectos de ley sobre algunos temas políticos, convocar a referendos o plebiscitos y redactar la ley de presupuesto. Los poderes no legislativos incluyen tanto los poderes presidenciales como los que el Congreso no controla de manera explícita; entre ellos se encuentran la facultad exclusiva de nombrar y destituir a los miembros del gabinete, sin que el Parlamento pueda censurarlos o pedirles la renuncia.

Entretanto, los poderes asociados al partido derivan de diversos factores, algunos de ellos institucionales (por ejemplo, la legislación electoral y la estructura del sistema de partidos) y otros coyunturales (por ejemplo, los resultados de las elecciones y la capacidad de liderazgo presidencial) y por lo tanto varían con el tiempo. Se refieren al respaldo partidista con el que pueda contar el mandatario en la esfera legislativa y dependen tanto de la participación del partido o coalición gobernante en el Congreso como de su disciplina, es decir, la medida en la cual los legisladores se inclinan por votar en bloque y de acuerdo con las instrucciones de sus dirigentes.

Las atribuciones que la Constitución otorga al presidente o las derivadas del partido no definen por sí mismas la capacidad del presidente para imprimir su sello a la formulación de políticas o a la dinámica global de las relaciones entre ambos poderes. Un presidente dotado de sólidos poderes constitucionales puede ser débil frente a un sistema de partidos altamente fragmentado y una base poco confiable de apoyo en el Congreso. Por el contrario, un presidente con poderes constitucionales debilitados podría dominar el proceso de formulación de políticas si su partido controla la mayoría de los escaños y es muy disciplinado (Samuels, 2000).

Estos dos tipos de facultades pueden ser aun insuficientes para comprender la verdadera naturaleza de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pues en la práctica las normas constitucionales podrían no respetarse (además de que en muchos casos pueden ser ambiguas). Asimismo, las prácticas culturales e informales también ejercen influencia considerable. Por lo tanto, el análisis internacional que se expone en este capítulo es inevitablemente incompleto. Sin embargo, por la importancia de ambos tipos de prerrogativas para el funcionamiento de los sistemas presidenciales, su análisis constituye un punto de partida valioso para facilitar una mejor comprensión y contribuir a la formación de reformadores potenciales.

Poderes presidenciales y gobernabilidad democrática

El concepto de gobernabilidad democrática abarca la capacidad de tomar y llevar a la práctica decisiones que respondan de manera adecuada a los problemas económicos y sociales que aquejan a un país. Sin embargo, la definición también involucra la toma de decisiones mediante procesos legítimos, democráticos y sostenibles, es decir, adoptadas en un proceso participativo abierto. Además, el gobierno debe ser capaz de desempeñar sus funciones de manera eficiente y en defensa de los intereses públicos.

En consecuencia, un aspecto importante de la gobernabilidad democrática es la efectividad de las políticas: la capacidad de adoptar reformas políticas destinadas a mejorar las

condiciones sociales y económicas. Sin embargo, también es requisito indispensable de un gobierno democrático que sus decisiones respondan a las preferencias e intereses del público (a nivel individual y de grupos organizados) y que el gobierno haga cumplir la ley y ponga en práctica las políticas de manera eficiente, justa y honesta.

De allí la complejidad de lograr un equilibrio óptimo, en función de la gobernabilidad democrática, entre los poderes constitucionales del presidente y los poderes asociados al partido. Si la meta fuera sencillamente la formulación eficaz de políticas, sería deseable que el presidente contara con grandes dosis de ambos tipos de atribuciones. Pero cuando el Poder Ejecutivo tiene el control del Congreso es mayor el riesgo de que la toma de decisiones no refleje los intereses y demandas de la mayoría de la población (y que por lo tanto no sean legítimas ni duraderas), de que las leyes y políticas no se apliquen en forma justa y eficiente y de que los fondos públicos sean mal administrados o destinados a satisfacer intereses privados.

Aparentemente, sería deseable para el buen funcionamiento de una democracia presidencialista que el Legislativo compartiera con el Ejecutivo el poder para elaborar leyes y desarrollara la capacidad de supervisar la ejecución de los programas gubernamentales y la aplicación de las normas legales. Para que el Congreso desempeñe este papel, es necesario que los legisladores gocen de libertad individual respecto de los jefes del partido para rendir cuentas y responder ante sus respectivos electores y participar en un verdadero debate sobre las distintas políticas. Al mismo tiempo, los incentivos que emanan del entorno institucional (el sistema electoral, el sistema de partidos y el marco constitucional) deben alentar a los legisladores a interesarse por asuntos de la política nacional, en lugar de concentrarse sencillamente en generar bienes y servicios en atención a intereses particulares del electorado (Carey y Shugart, 1998; Shugart, 1999; Shugart et al., 2000). Además de los incentivos que afectan individualmente a cada legislador, el sistema de partidos representado en el Poder Legislativo no puede estar tan fragmentado como para imposibilitar la acción colectiva del Congreso.⁴ Pero para evitar la paralización e impulsar iniciativas para destrabar el proceso de formulación de políticas, el presidente debe contar con suficientes poderes formales y apoyo partidista en el Congreso.

El panorama se complica aún más al salir de la simple dicotomía entre una figura presidencial debilitada y una fuerte. ¿En qué medida deben atribuirse prerrogativas al presidente para que la democracia funcione bien y se consolide? En la siguiente sección se describen con más detalle los distintos tipos de poderes presidenciales y se establecen comparaciones entre los poderes conferidos al presidente en los diferentes países de la región mediante calificaciones numéricas para cada dimensión.

En la sección subsiguiente se analiza el grado de apoyo partidista con que cuentan los presidentes de los países de la región en el ámbito legislativo. Sin embargo, debido a la importancia de otros factores de contexto para determinar las implicaciones totales de los poderes constitucionales y partidistas en el carácter de las relaciones entre el Poder

⁴ Para un debate más profundo sobre este equilibrio, véanse Shugart (1999), Carey y Shugart (1995), así como Shugart y Wattenberg (2001).

Ejecutivo y el Legislativo, y en la gobernabilidad democrática, son necesarios estudios más profundos sobre casos particulares.

Facultades legislativas del presidente

En esta sección se describen los tipos de poderes legislativos de los que disfrutaban los presidentes de América Latina y los criterios para su calificación, que se resumen en el cuadro 4.1.

Poder de veto y resello de la legislación

El poder de veto es la facultad del presidente de bloquear la promulgación de una ley aprobada por el Congreso a la cual se oponga. Junto con el poder de veto parcial que se describe a continuación, constituye la única vía formal por la que el mandatario puede incidir directamente en la producción de leyes por parte del Parlamento. Desde el punto de vista formal, en la mayoría de los sistemas presidencialistas recae en el Congreso la responsabilidad de promulgar todas las leyes del país. En la mayor parte de los casos este poder de veto no es absoluto, ya que el Congreso puede insistir para que se apruebe la legislación.

El poder de veto es débil cuando el Congreso está facultado para resellar una ley o un paquete de leyes —es decir, anular el veto y reafirmar la ley vetada— con los votos de una mayoría simple o una mayoría absoluta. Cuando se requiere mayoría simple el veto puede retrasar la aplicación de la ley, pero el presidente está relativamente indefenso para frenar las acciones de un Congreso decidido a adoptar cambios políticos. Cuando se necesita mayoría absoluta es más difícil aplicar el resello legislativo (la mitad más uno del total de representantes ante el Poder Legislativo) dado que es común que un número significativo de legisladores se ausenten o se abstengan de votar.

El poder de veto es mayor cuando el resello requiere los votos de una mayoría calificada, por ejemplo dos tercios de los representantes. Si el poder de veto es absoluto (sin posibilidad de resello), o se necesita amplia mayoría para resellar una ley, se vuelve muy poderoso, pues muy probablemente impedirá que el Poder Legislativo tome cualquier medida con la que el Ejecutivo disienta. El poder de veto permite al presidente defender el statu quo ante los esfuerzos legislativos por modificarlo, aunque no es tan útil cuando es el presidente quien desea introducir cambios (Shugart y Mainwaring, 1997).

El poder de veto más fuerte de la región se observa en el sistema ecuatoriano, cuyo Congreso no puede resellar la ley vetada, que no puede ser tratada de nuevo hasta el año siguiente. También es relativamente fuerte en República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Panamá, donde se requiere la aprobación de dos terceras partes de todos los congresistas para resellar una ley. Poderes de veto ligeramente menores, pero no obstante fuertes, se observan en Argentina, Bolivia, Chile y México, donde se requieren los votos de dos tercios de los legisladores presentes para aplicar el resello. En Uruguay, el umbral es ligeramente menor: tres quintas partes del total de congresistas presentes. En los ocho países restantes (Costa Rica, Colombia, Uruguay, Perú, Paraguay, Brasil, Nicaragua y

Cuadro 4.1. Poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos (en orden descendiente del total de los poderes legislativos)

	Poderes de acción			Poderes de reacción					
	Decreto	Presupuesto	Poderes de acción - Subtotal	Veto	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Poderes de reacción - Subtotal	Poderes de plebiscito	Total poderes legislativos
Chile	0,33	0,73	0,50	0,85	0,85	0,67	0,77	1,00	0,68
Ecuador	0,33	0,73	0,50	1,00	0,69	0,33	0,62	1,00	0,62
Brasil	1,00	0,91	0,96	0,15	0,15	0,67	0,38	0,00	0,60
Colombia	0,67	0,64	0,66	0,31	0,31	0,67	0,46	1,00	0,57
Perú	0,67	0,73	0,70	0,15	0,15	0,33	0,23	1,00	0,49
Argentina	0,33	0,45	0,38	0,85	0,85	0,00	0,48	0,50	0,47
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,45
Uruguay	0,17	0,64	0,37	0,54	0,54	0,33	0,45	0,00	0,39
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,35
Venezuela	0,33	0,64	0,46	0,08	0,08	0,00	0,04	1,00	0,31
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,31
Rep. Dominicana	0,00	0,64	0,27	0,92	0,15	0,00	0,31	0,00	0,30
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,28
México	0,17	0,36	0,25	0,92	0,00	0,00	0,26	0,00	0,26
Bolivia	0,00	0,27	0,12	0,85	0,00	0,33	0,38	0,00	0,24
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,25
Paraguay	0,00	0,64	0,27	0,23	0,23	0,00	0,13	0,00	0,20
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

Nota: este cuadro se basa en la tabla 43 del PNUD (2004). Los valores se normalizan en una escala de 0 a 1 basada en los rangos mínimos y máximos de cada índice. El sistema de calificación se analiza en PNUD (2004; p.77).

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004.

Venezuela), el poder de veto es más débil, pues el resello requiere el voto de una mayoría absoluta de los miembros presentes en el recinto.

Poder de veto parcial

El veto parcial es la facultad del presidente de vetar disposiciones particulares de un proyecto de ley que ya ha sido aprobado. Cuando este poder tiene plena vigencia el efecto

de la medida presidencial es la promulgación de la porción no objetada del proyecto de ley, a menos que el Congreso insista en su versión original con la mayoría requerida por la Constitución.

La mayor parte de las constituciones de América Latina contemplan la posibilidad de que el presidente vete un proyecto de ley total o parcialmente. Sin embargo, en esta publicación se considera que el veto es parcial cuando implica la promulgación automática del resto del proyecto de ley —no objetado por el presidente— en ausencia de un voto del Congreso con el fin de insistir en que se promulgue la versión originalmente aprobada por los diputados (Shugart y Carey, 1992).

Si bien las constituciones de muchos países no contemplan explícitamente este poder de promulgación parcial, numerosos presidentes han hecho valer este derecho y en algunos casos los tribunales han aceptado su validez. Para calificar esta prerrogativa se considerará que existe un poder de veto parcial cuando la Constitución contemple expresamente la posibilidad de aprobar una legislación en forma parcial, cuando la medida se ha aplicado en la práctica sin ser impugnada legalmente, o cuando los tribunales la han aprobado en forma explícita.

El presidente puede recurrir al poder de veto parcial —del mismo modo que al de veto total— con el fin de bloquear la modificación no deseada del statu quo. Sin embargo, también puede participar en el proceso de formulación de políticas, ya que esto le permite interponer sus puntos de vista en el detalle de la legislación e incidir en su forma final, en lugar de limitarse a emitir una opinión general, positiva o negativa.

La capacidad de objetar partes de un proyecto de ley aprobado por el Congreso se contempla en todos los países excepto Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México. En la mayoría de los países el umbral mínimo de votos requeridos para sortear el veto parcial es el mismo que se requiere para el veto total.

Poder de emisión de decretos y control de la agenda

Algunas constituciones facultan a los presidentes de América Latina a legislar directamente mediante la emisión de decretos, lo cual les permite soslayar completamente el paso por el Congreso. En este caso, el presidente tiene una participación directa en el proceso de formular leyes y alterar el statu quo. Sin embargo, es excepcional que se confiera al presidente el poder irrestricto de emitir decretos. En ocasiones, las restricciones se relacionan con las áreas políticas en las que se pueden emitir decretos; en otras, la facultad sólo se hace efectiva en circunstancias particularmente traumáticas en la vida del país.

Es importante no confundir la atribución de dictar decretos de carácter regulativo o administrativo con la de legislar por decreto. La mayor parte de los presidentes gozan del primer tipo de atribución, al igual que los presidentes de Estados Unidos, quienes por lo común emiten decretos ejecutivos. El ámbito de esta facultad de regulación varía de manera sustancial y en algunos casos el presidente cuenta con amplias libertades para interpretar las intenciones del Poder Legislativo en el momento de aplicar la ley (Carey y Shugart, 1998; Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Carey, 1992).

Asimismo, algunas constituciones permiten explícitamente al Congreso delegar en el presidente la facultad de legislar por decreto. Otras no abordan el tema, pero los pode-

res han sido delegados en la práctica y su impugnación no ha tenido éxito en la Justicia. Independientemente de ello, este tipo de delegación no puede considerarse equivalente a la prerrogativa constitucional de legislar por decreto, pues se trata de una medida temporal. Además, en la mayoría de los casos se encuentra cuidadosamente delimitada por la mayoría legislativa que la aprueba, que también puede rescindir esos poderes, por lo que en estas circunstancias el Ejecutivo no podría promulgar un paquete de leyes contrarias a los deseos de la mayoría de los diputados (Carey y Shugart, 1998). Esto no significa que sea posible lograr la mayoría legislativa necesaria para promulgar cada una de las leyes que puedan implantarse mediante la delegación de poderes por decreto.

En varios países el presidente tiene la prerrogativa de legislar por decreto en asuntos particulares, en circunstancias excepcionales o en estados de emergencia. Debido a la ambigüedad inherente a la interpretación de lo que constituye un estado de emergencia, esta disposición abre potencialmente la puerta a una forma bastante extendida de poder por la vía del decreto. Dependerá en parte de que exista un órgano independiente, por ejemplo una corte o tribunal constitucional, la posibilidad de establecer la validez de recurrir al decreto. Por lo tanto, al poder de emitir decretos en situaciones de emergencia se le dio una calificación mayor a cero; el valor real depende del alcance de estas facultades (es decir, el alcance de las áreas políticas a las que se aplica) y las posibles limitaciones jurídicas para su utilización.

Además del derecho explícito de legislar por decreto, en algunos países la Constitución permite al presidente declarar “urgente” la aprobación de un proyecto de ley, con lo que obliga al Congreso a actuar dentro de un período específico; de lo contrario el proyecto se convierte automáticamente en ley. Esta prerrogativa da al Congreso la oportunidad de rechazar la propuesta presidencial antes de que se convierta en ley. Sin embargo, es una atribución importante, ya que las barreras prácticas de procedimiento y coordinación pueden dar al presidente, en última instancia, ventaja ante el Congreso. Si el mandatario dicta una serie de medidas “urgentes”, sería incluso más difícil para el Poder Legislativo coordinar el rechazo de proyectos de ley específicos, y el presidente tendría gran capacidad para determinar la agenda legislativa.

En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay existe algún tipo de capacidad explícita de legislar por decreto o controlar de alguna manera la agenda legislativa. En Brasil, la Constitución de 1988 da al presidente el poder de emitir “medidas provisionales” en momentos de “relevancia y urgencia”, cuya validez expira si no se convierten en ley en un lapso de 60 días. En la práctica, la condición de “emergencia” no ha evitado que se recurra a esta prerrogativa en todo tipo de circunstancias para muchos tipos diferentes de proyectos de ley. Debido a que las medidas pueden renovarse una vez antes de su vencimiento, en efecto confieren al presidente una cuota importante de poder para legislar (Mainwaring, 1997). En Colombia, más allá de contar con extensas facultades para administrar la ley, el presidente puede adquirir poderes legislativos sustanciales mediante la declaración del estado de “conmoción interna” o de “emergencia económica”. El primero puede declararse durante un período de 90 días, renovarse una vez más en forma independiente, e incluso otra vez con el consentimiento del Senado. La Corte Constitucional puede revocar decretos emitidos durante un estado de conmoción interna si violan alguna garantía constitucional, en tanto el Congreso puede

revocarlos o enmendarlos en cualquier momento. En un estado de emergencia económica, un decreto presidencial puede permanecer en vigencia incluso una vez que pase la circunstancia particular. En la práctica, los presidentes han logrado declarar este tipo de estados de excepción con escasas justificaciones (Archer y Shugart, 1997).

Este poder es más restringido en Argentina, Guatemala y Honduras, donde se supone que sólo puede utilizarse en circunstancias “excepcionales” o “de emergencia”. En Argentina, Guatemala, Honduras y Chile, la autoridad de emitir decretos está restringida también en cuanto a las áreas a las que puede aplicarse, una limitación particularmente relevante en este último país. Antes de la reforma constitucional de 1995, el presidente de Nicaragua podía adoptar por decreto leyes relacionadas con el gasto público y el régimen tributario, pero ahora estos poderes se circunscriben, en principio, a cuestiones administrativas.⁵ La reforma eliminó también la posibilidad de que el Congreso delegara el poder de legislar por decreto en la figura del presidente.

En Ecuador y Uruguay el Poder Ejecutivo no tiene la posibilidad de gobernar por decreto, aunque sí puede declarar “urgentes” ciertos puntos de una legislación, en cuyo caso el Congreso debe actuar dentro de un lapso preestablecido, o de lo contrario la legislación se convierte en ley. Este período se modificó de 15 a 30 días en la constitución ecuatoriana de 1998. No existen restricciones en cuanto al número de proyectos de ley que el Poder Ejecutivo puede calificar de “urgentes”. En Uruguay, el Poder Legislativo cuenta con 45 días para decidir respecto de un proyecto de ley, y no se requiere que lo vote de manera explícita para evitar que se convierta en ley. Adicionalmente, el presidente no puede calificar de “urgente” simultáneamente a dos o más proyectos. Junto con el poder de dictar “medidas provisorias”, en Brasil el presidente puede declarar que un tema es “urgente” con el mismo efecto que en el caso de Uruguay.

En Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Venezuela, la Constitución autoriza explícitamente al Poder Legislativo a delegar en el primer mandatario el poder de legislar por decreto. En cambio, los presidentes de Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay no tienen autoridad para legislar por decreto, si bien en sus constituciones se contempla el recurso del decreto con fines “administrativos”. En Panamá, México y Venezuela el presidente goza de esa facultad solamente cuando se la delega el Congreso.

Iniciativa exclusiva

La iniciativa exclusiva se relaciona con los casos en que la Constitución confiere al presidente el derecho de presentar una ley sobre determinadas áreas políticas. En la región es común que el presidente tenga el derecho exclusivo de presentar la ley de presupuesto por esta vía, así como convenciones internacionales y legislaciones sobre aranceles comerciales. En estos casos se otorga una calificación de “0” en esta facultad en particular. Cuando

⁵ En la práctica, tanto legisladores como dirigentes de la oposición han objetado algunos decretos, con el argumento de que fueron más allá de cuestiones “administrativas” relacionadas con el régimen fiscal, un razonamiento que el Poder Legislativo ha utilizado para revocar algunos de ellos.

la iniciativa exclusiva se extiende a otras áreas, por ejemplo el empleo público, partidas para defensa y gastos públicos auxiliares, la calificación oscila entre “1” y “3” dependiendo de la extensión de las áreas sujetas a esta disposición.

Al igual que el poder de veto, el de iniciativa exclusiva permite al presidente evitar que el Congreso cambie el statu quo en ciertas áreas. Un jefe de Estado que desee evitar que un Congreso opositor introduzca cambios en un área específica puede sencillamente abstenerse de presentar un proyecto de ley. Sin embargo, este poder no es muy efectivo si el presidente desea modificar políticas vigentes, ya que en teoría el Congreso puede modificar cualquier propuesta, aunque en ciertos casos tiene una capacidad limitada de modificar el presupuesto, un tema que se analiza en detalle en la siguiente sección.

En países como Brasil, Chile y Colombia el presidente cuenta con importantes facultades de iniciativa exclusiva. En Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay también se extienden más allá de la ley de presupuesto y asuntos comerciales.

Definición del presupuesto

Debido a la importancia de la ley de presupuesto para el funcionamiento del gobierno y para definir el carácter de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, los poderes presidenciales en este ámbito se consideran por separado.

A diferencia de lo que ocurre con el Congreso estadounidense, en varios sistemas políticos de América Latina las modificaciones que el Poder Legislativo puede introducir a la ley de presupuesto que proponga el Ejecutivo son limitadas.⁶ En otros sistemas, incluyendo el brasileño, colombiano, ecuatoriano, el salvadoreño, y el peruano desde 1993, el Congreso no está autorizado para aumentar los montos asignados a los rubros presupuestarios que presente el Poder Ejecutivo, así como tampoco puede incrementar el monto total de gastos.

El Legislativo posee, en cierta medida, más libertad para modificar el presupuesto cuando tiene la posibilidad expresa de cambiar el monto asignado a los diferentes rubros del presupuesto, aunque no pueda elevar el monto total de gastos, como ocurre en Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela. Este poder es aún mayor cuando el Congreso puede incrementar el monto de los gastos, siempre y cuando contemple además nuevas fuentes de ingresos para cubrirlos. Este es el caso de Costa Rica y República Dominicana, aunque en este último país se requiere de los votos de dos terceras partes de cada una de las cámaras del Legislativo.

El presidente se encuentra más debilitado en lo que respecta a la elaboración del presupuesto cuando el Congreso puede modificarlo sin ningún tipo de restricción, como sucede en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y México, aunque en este

⁶ En Estados Unidos, desde el punto de vista formal, el Congreso es exclusivamente responsable de presentar y promulgar el proyecto de ley de presupuesto, y otros tipos de legislación. Todos los proyectos de ley, incluido el de presupuesto, deben originarse en el Congreso. En la práctica, sin embargo, lo que ocurre es que los representantes del partido gobernante presentan la propuesta de ley de presupuesto del Poder Ejecutivo, que sirve al menos de base para el debate inicial. Cualquier legislador puede presentar un presupuesto alternativo.

último país el Congreso únicamente puede crear gastos nuevos una vez promulgada la ley de presupuesto.

La capacidad del presidente de influir en el presupuesto también se ve afectada cuando el Congreso no lo aprueba en la fecha límite establecida o antes de que se inicie el año fiscal. En naciones como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú las propuestas del Poder Ejecutivo se convierten automáticamente en ley. De acuerdo con este esquema, el presidente puede ganar si sus partidarios en el Legislativo logran sencillamente posponer el debate o evitar que un presupuesto modificado obtenga los votos de una mayoría. En Argentina, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela, el presupuesto del año anterior permanece vigente durante todo el año fiscal o hasta que se apruebe un nuevo presupuesto. En las naciones restantes no existe una disposición para este tipo de eventualidad, lo que implica que debe aprobarse un nuevo proyecto de ley para que el gobierno continúe su labor o de lo contrario deben adoptarse medidas provisionales.

Convocatoria a referéndum o plebiscito

La facultad para convocar a un referéndum o un plebiscito permite al mandatario someter a aprobación de la ciudadanía asuntos generales de política o leyes particulares, por lo general después de que el Congreso las ha rechazado. El referéndum o plebiscito se encuentra dentro de un grupo más amplio de instrumentos de democracia directa, que se analizan en el capítulo 8. Si su aplicación está sujeta a pocas restricciones, la facultad de convocar a un referéndum o plebiscito puede ser un instrumento de presión importante del Ejecutivo sobre los legisladores, a fin de que estos aprueben sus propuestas políticas y reafirmen su mandato y legitimidad popular (Shugart y Carey, 1992). Este tipo de atribución es más amplia en Perú, donde el Congreso no la comparte. El poder es más débil en los casos en que el Congreso tiene también el poder de convocar a un plebiscito o referéndum, como ocurre en Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela. El carácter simétrico de su poder le da al Congreso la posibilidad de soslayar el veto presidencial o presionar al presidente para que se abstenga de recurrir a su poder de veto. Si el mandatario está facultado para convocar a un plebiscito o referéndum pero éste no es vinculante, como sucede en Argentina, el poder es todavía menor.

Poderes presidenciales no legislativos

En esta sección se exponen los poderes no legislativos conferidos a los presidentes de América Latina y los criterios para calificarlos.

La característica central de los sistemas presidencialistas es la independencia en el origen y mandato de los poderes Ejecutivo y Legislativo. A diferencia de los sistemas parlamentarios, el pueblo elige por separado al presidente, quien designa y destituye a los ministros de su gabinete. Esos funcionarios comúnmente no pueden ser al mismo tiempo diputados y su nombramiento y destitución dependen sólo de la presidencia. En el sistema presidencialista puro, el mandatario tiene la prerrogativa de colocar en cargos de autoridad

a las personas de su confianza y destituir las según su propia voluntad. Al contar con este poder de manera exclusiva, tiene el dominio sobre el gabinete, un factor importante para proteger al gobierno de los cambios de las fuerzas políticas en el Congreso y favorecer la construcción de alianzas políticas.

Sin embargo, la división completa entre estos dos poderes del gobierno no se verifica en todos los casos. Si bien los países de América Latina respetan formalmente a los poderes presidenciales de nombramiento y destitución, en algunos casos el Congreso tiene autoridad para censurar y destituir a los integrantes del gabinete.

Formación del gabinete

El presidente tiene la facultad exclusiva de designar y destituir a los miembros de su gabinete en todos los países de la región. Los mandatarios de América Latina no necesitan de la "asesoría y consentimiento" del Poder Legislativo para formar su equipo. En Estados Unidos, las personas designadas por el presidente para integrar el gabinete deben contar con aprobación del Congreso. Esta aprobación generalmente está asegurada, aunque algunas veces puede demorarse. Debido a la amplia aceptación de las prerrogativas presidenciales para la formación del gabinete, en las contadas ocasiones en que se ha rechazado algún nombramiento, ha sido a causa de presuntas falencias personales del candidato antes que por sus opiniones políticas.⁷ Así, todos los países estudiados en la región obtuvieron la máxima calificación.

Destitución del gabinete

En todos los países de América Latina, así como en Estados Unidos, los presidentes tienen libertad para destituir a los ministros de su gabinete según su voluntad, sin tener que justificar su decisión ante el Congreso u obtener su aprobación. Esto les permite garantizar que la formulación y puesta en práctica de las políticas se ajuste a sus deseos. El primer mandatario puede remover a cualquier ministro si hubiera una desviación en ese sentido, ante la percepción de que una política ha fallado o aun por motivos personales.

Voto de censura a los ministros del gabinete

Un aspecto en el que se observan diferencias considerables entre los distintos países es la capacidad del Poder Legislativo para tomar medidas contra los ministros por iniciativa propia. El voto de censura y el poder de destitución constituyen las modalidades más impor-

⁷ Una posible explicación de la deferencia del Senado estadounidense hacia el presidente en lo que respecta al nombramiento de su gabinete es que esta cámara comprende la relativa debilidad de su posición en este proceso. Incluso si la mayoría del Senado arriesga su capital político al rechazar una designación, el presidente tiene la prerrogativa de postular a otra persona que podría ser igualmente cuestionada por razones políticas. Aun cuando el Senado logre en principio el nombramiento y confirmación de un secretario del gabinete cuya gestión sea más afín a las preferencias de la mayoría senatorial, el presidente puede destituirlo (Shugart y Carey, 1992).

tantes; su existencia, y su aplicación regular, socava el nivel ideal de división de poderes propio del presidencialismo. El régimen asume características marcadamente parlamentaristas cuando los integrantes del gabinete deben rendir cuentas al Congreso y dependen de su apoyo continuo para mantener sus cargos. La inclinación hacia el parlamentarismo es particularmente pronunciada cuando está acompañada de la potestad presidencial de disolver el Congreso. Es importante destacar que esta última prerrogativa existe únicamente en Perú, Uruguay y Venezuela, donde puede ejercerse sólo después de una moción exitosa de censura en contra de uno o más funcionarios (ministros del gabinete en el caso de Perú y Uruguay, y vicepresidente en el caso venezolano).

El poder de censura potencia las posibilidades de caer en una situación de estancamiento político e inestabilidad, debido a la contradicción entre el derecho del presidente elegido por el pueblo de designar a su gabinete, y el poder opuesto del Poder Legislativo para censurarlo. Si bien el Congreso está facultado para censurar a un ministro por su orientación política, el presidente puede sortear esa situación nombrando un reemplazante con opiniones similares. El poder de censura debilita claramente la figura presidencial, ya que proporciona al Poder Legislativo un instrumento que los diputados pueden utilizar para minar u hostigar al Ejecutivo.

El poder de censura se encuentra restringido en muchos casos. El funcionario en cuestión no necesariamente es destituido y en algunos casos el voto de censura requiere el apoyo de una amplia mayoría (dos tercios o tres quintos). En Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela existen mecanismos de este tipo.

De acuerdo con la Constitución de Argentina de 1994, el Congreso puede emitir un voto de censura y destituir al jefe del gabinete, pero no a otros ministros. La moción y el voto de destitución requieren del apoyo de dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras del Congreso, que hasta el momento nunca han ejercido esta facultad.

En Colombia, la Constitución de 1991 establece que ambas cámaras legislativas pueden proponer una moción de censura para remover a un ministro por asuntos relacionados con su desempeño en el puesto. La propuesta debe ser presentada al menos por una décima parte de los miembros de una de las cámaras y contar con la aprobación de la mayoría absoluta de sus integrantes, en cuyo caso el funcionario es destituido de su cargo. Hasta la fecha no se ha aprobado una moción de este tipo, debido a la dificultad de obtener una mayoría absoluta en ambas cámaras en el marco de un Congreso muy fragmentado.

En Ecuador, la Constitución de 1998 le quitó al Poder Legislativo la capacidad de expulsar a los miembros del gabinete. Este recurso fue utilizado con frecuencia durante las décadas de 1980 y 1990 con el efecto de socavar la autoridad del presidente y fomentar un clima de incertidumbre e inestabilidad política. De acuerdo con la actual Constitución, los ministros del gabinete pueden ser sometidos a juicio político ante la solicitud de una cuarta parte de los miembros del Congreso, aunque esto no implica su destitución.

En Guatemala, la Constitución de 1985 establece que después de que un ministro sea citado por el Congreso puede solicitarse un voto de desconfianza presentado al menos por cuatro diputados. El voto debe contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del Poder Legislativo. El presidente puede aceptar la destitución de un ministro, o puede rechazarla con el argumento de que el acto por el que fue censurado es defendible

en función de los intereses nacionales y las políticas del gobierno. Sin embargo, en última instancia, el Congreso puede confirmar su voto de censura y separar de su cargo al funcionario con los votos de dos terceras partes de los diputados. De hecho, el Congreso puede citar y censurar hasta cuatro ministros en una sola ocasión.

En Panamá, la Constitución dispone que la Asamblea Legislativa puede censurar a los ministros del gabinete cuando, a su juicio, sean responsables de delitos o hayan incurrido en errores graves con serios perjuicios para el país. El voto de censura debe ser propuesto al menos por la mitad de los legisladores y contar con la aprobación de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. Si bien la Constitución no especifica el efecto de esta medida reprobatoria, se ha interpretado sólo como una sanción moral que no implica la destitución del funcionario.

En Perú, la Constitución de 1993 mantiene una disposición de su antecesora, según la cual el Congreso puede pedir cuentas al gabinete en su conjunto o a algún ministro en particular mediante un voto de censura o al rechazar un voto de confianza. El voto de censura debe ser presentado al menos por la cuarta parte de los miembros del Congreso, y su aprobación requiere una mayoría absoluta de los representantes. El gabinete o el ministro censurados deben renunciar, pero el presidente está facultado para disolver el Poder Legislativo si ha censurado o expresado su desconfianza por dos ministros o más, salvo durante el último año de mandato presidencial o durante un estado de emergencia.

La Constitución de Uruguay de 1966 establece que cualquiera de las dos cámaras del Congreso puede juzgar el desempeño de un ministro del gabinete proponiendo una moción de censura, con el apoyo de la mayoría de los representantes presentes. La medida, que puede aplicarse a uno o más ministros en particular o al gabinete en su conjunto, debe ser aprobada por la mayoría absoluta del total de representantes del Poder Legislativo e implica la remoción del funcionario involucrado. Si la moción cuenta con menos de dos terceras partes del total de votos de la Asamblea General (que reúne a ambas cámaras), el presidente puede negarse a destituir al funcionario en cuestión, en cuyo caso la Asamblea General debe someter el tema a nueva votación. Por su parte, el mandatario puede disolver el Congreso si menos del 60% de los legisladores confirman su voto. Aunque puede recurrir a esta medida una única vez durante su mandato, no puede hacerlo durante el último año de un período legislativo. Durante el actual período democrático, ningún ministro ha sido censurado y tampoco se ha planteado la posibilidad de disolver la Asamblea.

La Constitución de Venezuela de 1999 contempla la remoción de un ministro del gabinete mediante una moción de censura que cuente con el apoyo de tres quintas partes de los diputados presentes en la Asamblea Nacional. La Asamblea también puede separar de su cargo al vicepresidente con los votos de dos terceras partes de sus representantes. Si el Poder Legislativo aprueba tres mociones de censura contra un vicepresidente durante un mismo mandato, el presidente puede disolver la Asamblea General, aunque tampoco puede hacerlo durante el último año del período legislativo.

Análisis comparativo de los poderes que la Constitución confiere a los presidentes

Poderes para legislar

En la región se aprecian variaciones significativas en cuanto al nivel de poder que la Constitución confiere al Ejecutivo en materia de legislación. Al considerar las facultades que les otorga la Constitución en su conjunto (cuadro 4.1), los mandatarios de Chile, Ecuador, Brasil, Colombia, Perú, Argentina y Panamá son los que tienen mayor poder, en tanto los más débiles parecerían ser los de México, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Nicaragua. Sin embargo, resulta engañoso sumar sencillamente las calificaciones, ya que las distintas dimensiones del poder no tienen el mismo impacto en la índole y el nivel de influencia presidencial.

Es probable que los poderes más importantes en lo que concierne a la capacidad del mandatario de poner su sello a la política nacional sean el de veto y el de emitir decretos. El primero, de tipo “reactivo”, determina la efectividad con que el presidente logra bloquear reformas políticas promulgadas por el Congreso (Shugart y Mainwaring, 1997). En Estados Unidos, el veto de paquetes de leyes es el único poder constitucional al que el presidente puede recurrir para definir la dirección de su política. Desde el punto de vista formal, el mandatario estadounidense tiene en la mayoría de las ocasiones la capacidad de evitar cambios no deseados en el statu quo, aunque carece de poder para influir positivamente en la aprobación de las leyes de su preferencia. Puede presentar, por medio de sus representantes, cualquier tipo de ley, pero queda en manos del Congreso decidir si el proyecto se someterá a debate dentro del comité respectivo o en el recinto, y en qué momento se hará, y tiene total libertad para modificarlo, rechazarlo o presentar otro alternativo. Por lo tanto, a fin de influir en las políticas el presidente debe recurrir a métodos más informales e indirectos, por ejemplo el poder de persuasión basado en su legitimidad popular, su liderazgo en el partido gobernante, los poderes propios de su mandato o la ventaja que le depare el acceso a la información y los recursos, derivada de su posición como jefe del Poder Ejecutivo.

El mandatario estadounidense es relativamente fuerte en términos de sus poderes de reacción, ya que para que un paquete de leyes vetado por el presidente sea resellado necesita el apoyo de dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara del Congreso. No obstante, la mayor parte de sus homólogos de América Latina están dotados de más poderes reactivos. Estos poderes son mayores cuando el poder de veto de paquetes en sí mismo es más amplio. Por ejemplo, en República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Panamá se requiere una cifra mayor de diputados para resellar una ley (dos terceras partes del total de miembros de cada cámara legislativa, en lugar del total de miembros presentes), en tanto que en Ecuador un paquete vetado no puede ser considerado hasta el año siguiente. En otros casos, los poderes de reacción son más amplios porque el presidente tiene además la capacidad de vetar parcialmente una ley y/o dispone de la capacidad exclusiva de poner en vigencia leyes que atañen a determinadas áreas. El poder de veto parcial —explícito o de facto— es considerablemente fuerte en Argentina, Chile, Ecuador y Panamá. En otros siete países esta prerrogativa es más limitada. Lo contrario ocurre en los

restantes países, donde se requiere una mayoría absoluta o una porción menor del total de votos de los congresistas para resellar una ley vetada por el presidente. Por último, los poderes reactivos son más débiles en Venezuela, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

A diferencia del presidente de Estados Unidos, algunos mandatarios de América Latina están dotados de poderes “de acción”, es decir, pueden incidir en la adopción de políticas que signifiquen cambios en el statu quo. Las formas más relevantes en lo que respecta a este tipo de facultad son la de legislar por decreto y la de controlar la agenda legislativa. Cuando decreta o declara “urgentes” ciertos aspectos de una ley, el presidente participa directamente en la formulación de políticas e incluso puede eludir completamente al Poder Legislativo. Otro tipo de poder activo es el que le permite al presidente fijar el monto total de ingresos y gastos en el presupuesto, o establecer los gastos prioritarios sin que el Congreso tenga posibilidad de interferir. El poder de veto parcial podría considerarse activo, en la medida en que puede utilizarse para influir en los detalles de una legislación ya promulgada. De acuerdo con los poderes presupuestarios y de legislación por decreto, los poderes presidenciales de acción son mucho más amplios en Brasil, Colombia y Perú. Por el contrario, esos poderes son más débiles en el caso de Bolivia, México, Costa Rica, Paraguay, Guatemala y República Dominicana.

En términos de los poderes de acción y de reacción del presidente, los sistemas políticos de América Latina pueden clasificarse de acuerdo con las categorías expuestas en el cuadro 4.2. Los presidentes “fuertes” se ubican en el cuadrante superior izquierdo del cuadro. Los mandatarios de Brasil, Colombia y Perú tienen amplios poderes de acción y poderes de veto moderados. Por el contrario, los de Chile, Panamá y República Dominicana disfrutaban también de importantes poderes de veto y atribuciones apenas moderadas para dictar decretos y en el ámbito presupuestario.

En términos constitucionales, en Costa Rica y Honduras se encuentran las figuras presidenciales más débiles, tanto en lo que respecta a sus poderes de reacción como de acción. Por su parte, los mandatarios de Venezuela y Uruguay disponen de poderes de veto más bien escasos, pero más amplios para definir el presupuesto y, en el caso de Venezuela, cuentan con poderes delegados por el Congreso. México y Paraguay tienen una ubicación similar a la de Estados Unidos, es decir, sus presidentes tienen poderes de veto relativamente fuertes, pero poca autonomía para convertir las propuestas en políticas.

Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua tienen una ubicación intermedia en lo que respecta a las facultades del presidente, que dispone de cierta autoridad para emitir decretos (por ejemplo, cabe la posibilidad de que el Congreso le delegue tal autoridad), o dispone de alguna facultad especial en el campo presupuestario. Los presidentes de Argentina, El Salvador y Guatemala cuentan también con mayores poderes de veto que el jefe del Ejecutivo de Estados Unidos, aunque no tan amplios como los que se clasifican dentro de la categoría de “amplios poderes de reacción”.

Poderes no legislativos

Como ya se mencionó, en América Latina no se observan variaciones significativas en cuanto a las facultades del presidente para nombrar y destituir a los ministros de su gabinete. A diferencia de Estados Unidos, los presidentes disfrutaban de plenos poderes para

Cuadro 4.2. Poderes presidenciales en los sistemas políticos de América Latina

	Amplios de acción	Moderados de acción	Débiles de acción
Amplios de reacción		Chile	
Moderados de reacción	Brasil Colombia	Argentina Ecuador Panamá Uruguay	Bolivia
Débiles de reacción	Perú	El Salvador Honduras Venezuela	Costa Rica Guatemala Nicaragua México Paraguay Rep. Dominicana

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD, 2004.

designar a los integrantes de su gabinete pero, al igual que en ese país, no tienen que consultar al Congreso para destituirlos. En términos de los poderes de nombramiento y destitución, los países de la región se ajustan al modelo arquetípico del presidencialismo en el que el “origen” y “supervivencia” de quienes integran ambos poderes de la República son totalmente independientes,⁸ por lo que todos tendrían una calificación de 1 en las dimensiones “integración del gabinete” y “destitución del gabinete”.

En cambio, algunas naciones de América Latina se desvían del modelo arquetípico presidencialista al conferir al Congreso el poder de destituir a los ministros del gabinete. Esta disposición tiene efectos potenciales significativos en la dinámica de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y deja abierta la posibilidad de conflictos motivados por represalias. Si bien el Congreso puede estar facultado para separar de su cargo a un ministro, es posible que al contar con poderes exclusivos de designación, el presidente pueda nombrar a otro funcionario igualmente objetable. En la mayoría de los países este no ha sido un factor primordial, debido a la dificultad de lograr las mayorías necesarias para hacer efectiva una moción de censura o el poder compensatorio conferido al presidente de disolver el Congreso.⁹ En la práctica, las características semipresidencialistas o semiparla-

⁸ Otro punto que hay que considerar es el alcance de los poderes presidenciales de nombramiento. Hasta hace poco, los mandatarios de América Latina disponían de amplios poderes para nombrar gobernadores, prefectos y alcaldes en algunos países, así como a los presidentes de numerosas instituciones, por ejemplo de empresas estatales y entidades del sistema bancario nacional. Con el proceso de descentralización política y privatización que han atravesado la mayoría de los países de la región, esas atribuciones se redujeron en el transcurso de los últimos 20 años.

⁹ El caso de Ecuador constituye una excepción importante, ya que el voto de censura y la destitución de los ministros del gabinete fueron comunes en muchos gobiernos del período y se sumaban a las dificultades de gobernabilidad en el marco de un sistema político fragmentado.

mentarias incorporadas a algunas de las constituciones, no se han utilizado mayormente. En efecto, todo indica que los poderes legislativos ya descritos influyen de forma mucho más profunda en la naturaleza de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Juicio político al presidente

Otra dimensión institucional de relevancia para las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es el mecanismo de someter al presidente a un juicio político. De conformidad con la estructura de un régimen presidencialista, la mayoría de las constituciones de América Latina intentan que las disposiciones a este respecto sean invocadas sólo si se presume que el presidente es culpable de algún delito común grave, abuso de autoridad o violaciones a la Constitución o a la ley. No obstante, en la realidad no resulta fácil para los legisladores y otras autoridades políticas “distanciarse del contexto general político y social en el que se presenta la crisis presidencial. El Congreso puede proteger al jefe del Ejecutivo impidiendo su exposición a mayores escándalos o, por el contrario, plantear cargos en su contra cuando no existan pruebas ni un sentimiento público que favorezca un juicio político” (Pérez Liñán, 2000).

Algunas constituciones se desvían en cierta forma del presidencialismo puro, al permitir al Congreso revocar el mandato presidencial, no sólo en caso de delitos graves, sino también por mal desempeño de sus funciones. El juicio político constituye potencialmente un mecanismo para sortear la inflexibilidad de los regímenes presidencialistas, al hacer posible la destitución de presidentes corruptos o impopulares antes de que concluya su período. No obstante, si se politiza en forma excesiva, el mecanismo puede ser una fuente de inestabilidad política y agravar los conflictos partidistas.

Existe un amplio grado de variabilidad a lo largo de la región en lo que respecta a la vulnerabilidad de los presidentes a ser sometidos a un juicio político. Como ocurre con otros aspectos, la Constitución no es definitiva, pues puede interpretarse y aplicarse de forma que quizá difiera de la intención de quienes la redactaron y promulgaron.

En los países de América Latina existen tres modelos principales para someter al presidente a un juicio político; los procedimientos varían dependiendo de la naturaleza bicameral o unicameral del Poder Legislativo, como se ve en el cuadro 4.4 (Pérez Liñán, 2000).

1. *Modelo parlamentario*. Sistema unicameral: la Asamblea Legislativa actúa en condición de acusador y de jurado. Bicameral: la Cámara baja actúa en condición de acusador y la Cámara alta en condición de jurado.
2. *Modelo dual*. De acuerdo con la naturaleza del delito, el Senado o la Corte Suprema actúan como jurado para considerar la acusación de la Cámara baja.
3. *Modelo judicial*. Sistema unicameral: la Asamblea Legislativa hace las veces de acusador y la Corte Suprema de jurado. Bicameral: una o ambas cámaras del Congreso presentan la acusación y la Corte Suprema actúa como jurado.

En casi todos los casos en que el Poder Legislativo es bicameral, después de que el presidente ha sido acusado por la Cámara baja se requiere una mayoría de dos tercios en el Senado para declararlo culpable y destituirlo. República Dominicana es la única excepción:

**Cuadro 4.3. Poderes no legislativos de los presidentes de América Latina
(en orden descendiente del total de los poderes no legislativos)**

	Voto de censura	Facultad del Ejecutivo para disol- ver la Legislatura	Total poderes no legislativos
Bolivia	1,00	0,00	0,50
Brasil	1,00	0,00	0,50
Chile	1,00	0,00	0,50
Costa Rica	1,00	0,00	0,50
Ecuador	1,00	0,00	0,50
El Salvador	1,00	0,00	0,50
Honduras	1,00	0,00	0,50
México	1,00	0,00	0,50
Nicaragua	1,00	0,00	0,50
Panamá	1,00	0,00	0,50
Paraguay	1,00	0,00	0,50
Rep. Dominicana	1,00	0,00	0,50
Argentina	0,75	0,00	0,38
Uruguay	0,50	0,25	0,38
Guatemala	0,50	0,00	0,25
Venezuela	0,25	0,13	0,19
Perú	0,00	0,25	0,13
Colombia	0,00	0,00	0,00
Promedio	0,78	0,04	0,41

Nota: los valores del voto de censura y de la facultad del Ejecutivo para disolver la Legislatura han sido normalizados de 0 a 1. Los valores originales fueron construidos a partir de los siguientes criterios:

Voto de censura: 4 = la Asamblea no puede censurar ni destituir al gabinete ni a sus ministros; 3 = poder de censura restringido, pocos ministros, o voto no implica necesariamente su destitución; 2 = el Legislativo puede emitir voto de censura, pero el presidente puede responder disolviéndolo; 1 = voto "constructivo" de desconfianza; el Legislativo puede censurar, pero el presidente puede responder disolviéndolo; 0 = poder irrestricto de censura. *Facultad del Ejecutivo para disolver la Legislatura:* 4 = irrestricta; 3 = restringida por la frecuencia o el objetivo dentro de un período; 2 = requiere una elección presidencial; 1 = restringida: sólo como respuesta a censuras; 0 = sin normativa.

Fuente: PNUD, 2004.

se necesita mayoría de tres cuartas partes para declarar culpable a un mandatario. En Perú, Panamá, Guatemala y Honduras, la Constitución no estipula la necesidad de una mayoría extraordinaria, en tanto que en Nicaragua y Ecuador se requiere una mayoría de dos tercios. En cambio, ni la Constitución guatemalteca ni la hondureña definen claramente el modelo de juicio político una vez que los cargos son presentados por una mayoría simple de los diputados ante la Asamblea Nacional.

El caso brasileño y el colombiano son intermedios, pues la jurisdicción a la que corresponde el juicio depende de la naturaleza del delito: si bien en ambos países los juicios por

Cuadro 4.4. Modelos de juicio político

	Unicameral	Bicameral
Modelo parlamentario	Ecuador Guatemala ¹ Honduras ¹ Nicaragua ² Panamá Perú	Argentina Chile México Paraguay República Dominicana Uruguay
Modelo dual		Brasil ³ Colombia ⁴
Modelo judicial	Costa Rica El Salvador Venezuela ⁵	Bolivia

¹ El Legislativo unicameral está facultado para acusar al presidente por actos deshonestos, pero la Constitución no especifica los medios oficiales para someter al mandatario a juicio político.

² La Asamblea Nacional puede declarar la incapacidad permanente del mandatario para ejercer sus funciones con los votos de dos terceras partes del total de representantes.

³ El juicio se lleva a cabo en la Corte Suprema en el caso de delitos penales comunes y en el Senado en casos de abuso criminal del poder.

⁴ La Cámara baja dicta la acusación y el Senado da curso al juicio, suspendiendo al presidente en el ejercicio de sus funciones. Cuando se trata de delitos comunes el juicio pasa a la Corte Suprema, pero en caso de incapacidad en el desempeño de la función pública el Senado actúa como jurado.

⁵ El proceso venezolano es un tanto diferente de los otros modelos judiciales, pues la Corte Suprema decide primero si existe mérito para enjuiciar al presidente; luego la Asamblea Nacional debe autorizar el procedimiento mediante una mayoría simple y, de ser así, la Corte Suprema puede llevar a cabo el juicio y dictar un fallo que podría conducir a la destitución del mandatario.

delitos comunes se realizan en la Corte Suprema, los de abuso de poder e incapacidad para el desempeño de las funciones se llevan a cabo en el Senado.

De los cuatro países en que se utiliza el modelo judicial, sólo en Costa Rica se requiere una mayoría extraordinaria (dos tercios) para autorizar la realización del juicio en los tribunales. En Venezuela, la Corte Suprema debe determinar primero si el caso tiene mérito antes de que la Asamblea Nacional pueda autorizar un juicio con una mayoría simple, mientras que en Bolivia una mayoría simple es suficiente para autorizar el juicio, pero se requieren dos tercios para que la Corte Suprema declare culpable al presidente. En El Salvador se requiere mayoría simple para autorizar el juicio, que se lleva a cabo en el Tribunal de Apelaciones.

Aparentemente en Perú, Panamá, Guatemala y Honduras, el primer mandatario es más vulnerable en términos de la vía normal del juicio político, aunque en estos dos últimos países la Constitución no define en forma precisa el proceso. Debido a que se necesita una mayoría de dos tercios para la acusación en la Cámara baja y para que la Cámara alta dicte un fallo de culpabilidad, el presidente dominicano sería el que está más seguro en su cargo.

En varios países de la región, la Constitución contempla la revocatoria del mandato presidencial en caso de incapacidad física o mental. La destitución del ex presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram en 1997 por supuesta “incapacidad mental” ha destacado la importancia de esas cláusulas en un debate sobre el juicio político. En ese país se

requería sólo mayoría simple para revocar el mandato presidencial por esa razón, y una mayoría de dos tercios para emprender el juicio político. En Chile, El Salvador, Guatemala y Colombia rigen disposiciones semejantes. En Chile se requiere un fallo anterior del Tribunal Constitucional, en tanto que en El Salvador y Guatemala una comisión médica debe confirmar la aplicabilidad de la medida antes de que el Congreso pueda proceder a la destitución. En Colombia, la cláusula se limita a mencionar la incapacidad “física” y el texto implica que en ese caso el presidente ya ha renunciado voluntariamente.

Además de Bucaram, ha habido tres casos más en los que el juicio político o la amenaza inminente de recurrir a ese procedimiento condujeron a la destitución o dimisión de un presidente: Fernando Collor de Melo en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993) y Raúl Cubas Grau en Paraguay (1999). Los intentos de someter a juicio político al primer mandatario fracasaron en Ecuador, contra el ex presidente Febres Cordero (1987), en Colombia, contra el entonces presidente Ernesto Samper (1996-1997) y en Paraguay, contra el ex presidente Cubas Grau (1998). Asimismo, la amenaza de enjuiciamiento anticipó los autogolpes de los ex presidentes Alberto Fujimori en Perú y Jorge Serrano Elías en Guatemala. El primero logró mantenerse en la presidencia, en tanto que el segundo fracasó y debió renunciar.

Poderes presidenciales derivados del partido

Además de los poderes constitucionales conferidos al presidente, la naturaleza del sistema de partidos juega un papel importante para determinar el funcionamiento de los regímenes presidencialistas. Tanto el número de partidos significativos como su grado de cohesión y disciplina influyen en las posibilidades de lograr armonía funcional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Cuando el sistema de partidos se encuentra altamente fragmentado, es improbable que la agrupación gobernante llegue a controlar algo más que una reducida porción del total de escaños. Debido a los incentivos propios del presidencialismo, en este escenario difícilmente el presidente logre conformar y mantener una coalición gobernante confiable. Sin embargo, esto no significa necesariamente que sea deseable que el control del gobierno quede en manos del presidente y un partido mayoritario jerárquicamente organizado.

Es probable que en el contexto de sistemas de partidos fragmentados el gobierno sea ineficaz, lo que en un momento dado podría debilitar la legitimidad de las instituciones democráticas e incrementar el riesgo de inestabilidad del régimen. Por otra parte, cuando el control se encuentra en manos de un partido mayoritario, las restricciones a los abusos de autoridad inherentes al presidencialismo se ven sustancialmente disminuidas y el gobierno puede tornarse menos “representativo” y más propenso a los malos manejos y prácticas corruptas. Es más probable que un término medio en que el partido gobernante no tenga el dominio completo ni observe una disciplina rígida, le depare mayor respaldo en el Congreso, limitando a la vez las posibilidades de que el presidente caiga en la tentación de actuar en forma unilateral y abusar de la confianza de la ciudadanía.

Como se vio en el capítulo 2 (cuadro 2.3), el grado de fragmentación del sistema de partidos varía ampliamente a lo largo de la región. Debido a que en países como Honduras, Paraguay, México, Costa Rica y República Dominicana los escaños se encuentran signifi-

cativamente concentrados, la formación de gobiernos de mayoría o cuasi-mayoría fue un fenómeno común durante el período del estudio, aunque en algunos países la situación ha cambiado en los últimos años. En los términos de la sección anterior, los presidentes de estos países han logrado amasar “poderes de partido”. Salvo en República Dominicana, en estos casos los poderes formales del presidente son relativamente débiles.

Por el contrario, con cinco de siete partidos significativos compitiendo por cargos públicos, es poco probable que en Ecuador, Brasil, Bolivia y Perú se conformen gobiernos de mayoría unipartidista. Quizá para compensar sus escasos poderes de partido, en Ecuador, Brasil, Perú y en menor medida en Bolivia, se han reforzado las atribuciones presidenciales en el ámbito legislativo. Chile se caracteriza también por la fragmentación de su sistema de partidos, pero el sistema electoral binominal establecido al amparo de la Constitución de 1980 creó fuertes incentivos para consolidar el sistema de partidos en el marco de dos bloques partidistas. En consecuencia, todos los presidentes elegidos durante la era posterior a Pinochet han tenido el apoyo de una mayoría confiable entre la totalidad de los representantes elegidos ante la Cámara baja.

El promedio regional para el período de poco más de tres partidos significativos sugiere que las mayorías unipartidistas son poco comunes en los sistemas presidencialistas de América Latina, lo que se suma al carácter bicameral de nueve de los 18 países que abarca el presente estudio. Quizá el problema de elegir y mantener mayorías en dos cámaras del Congreso de manera simultánea fue uno de los principales factores que motivaron el cambio hacia un Poder Legislativo unicameral en Perú (1993) y Venezuela (1999).

Cuando la unidad y la disciplina del partido se encuentran muy debilitadas, el presidente no tiene garantía de contar con el apoyo necesario, aun disponiendo de la mayoría de los escaños. Sumado a una escasa disciplina de partido, la fragmentación del sistema tiende a dificultar especialmente al mandatario la posibilidad de contar con una mayoría que apruebe su programa político.

En el marco del presidencialismo las coaliciones por lo general no llegan a formalizarse, así como tampoco son duraderas ni vinculantes para los legisladores, como ocurre en los sistemas parlamentarios. Algunas veces los partidos unen sus fuerzas para reforzar las posibilidades de un candidato presidencial en particular. Sin embargo, no existe garantía de que este apoyo se mantenga una vez que el presidente tome posesión de su cargo.

La formación de coaliciones postelectorales puede implicar la participación de los partidos integrantes de la alianza en el gabinete o en otras entidades públicas. No obstante, esto no garantiza necesariamente el apoyo de los legisladores individuales de esos partidos, ni supone un compromiso vinculante por parte de la agrupación en su conjunto. Tanto los partidos como los dirigentes políticos que participan en la alianza pueden trasladarse a la oposición sin el riesgo de una nueva convocatoria a elecciones o de la caída del gobierno. Pese a ello, las coaliciones constituyen un medio potencial para superar, al menos en forma parcial, el estancamiento que podría resultar del hecho de que el presidente tenga una base de apoyo partidista insuficiente en el Congreso.

Durante la década de 1990 fue bastante común la formación de coaliciones con una gama variada de formas y consecuencias prácticas para el manejo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (Lanzaro, 2001; Chasquetti, 2001). En cierta medida, este hecho contradice las expectativas de los críticos del presidencialismo, que no veían en esas

alianzas una posibilidad de evitar la “legitimidad dual” y la tendencia al estancamiento, un fenómeno endémico en el esquema de división de poderes. En contextos en que las diferencias ideológicas y de políticas entre los partidos no son muy preponderantes, la relación entre los costos y los beneficios puede inclinar la balanza en favor de la integración de una coalición aún más de lo que anticipaban los críticos del presidencialismo. El partido que se niegue a integrar tal coalición podría ser marginado, así como sus dirigentes; si participa en ella la agrupación, logrará un papel más prominente y sus líderes, puestos influyentes y de prestigio. Si el partido está en manos de una elite, es posible que en lugar de tener su base de poder en las masas, los intereses de las minorías para acceder al poder compensen los costos potenciales relacionados con la estrategia electoral de largo plazo, con las consecuencias de comprometer los principios.

El cuadro 4.5 resume la frecuencia con la que los presidentes son elegidos con mayorías unipartidistas o mediante coaliciones que, al menos en teoría, proporcionan mayorías en el ámbito legislativo. Se toma como unidad de análisis el período durante el cual no se modificó el equilibrio de poder resultante de la elección anterior. Cuando el presidente y los legisladores son elegidos al mismo tiempo, el período corresponde sencillamente al del mandato del presidente y el de los legisladores, a menos que el mandatario sea sustituido (por lo general por un vicepresidente) por causa de muerte o por alguna otra forma irregular de sucesión. Cuando las elecciones presidenciales y las legislativas no son concurrentes, la elección de un nuevo presidente o un nuevo Congreso marca el inicio de un nuevo período. Durante el lapso que abarcó este estudio se registraron un total de 131 períodos de este tipo en los 18 países analizados. En 52 de estos períodos (el 39,7%), el presidente tuvo el respaldo de algún tipo de alianza interpartidista durante un tiempo considerable.¹⁰ Esta situación se contabilizó como una coalición gubernamental sólo cuando se estableció un pacto formal entre el presidente y los integrantes de la coalición, o cuando el partido gobernante compartió los ministerios u otros cargos de autoridad con sus aliados (en lugar de designar a miembros “independientes” de distintos partidos). Las coaliciones formadas para respaldar iniciativas legislativas particulares no se consideraron coaliciones gubernamentales. Sin lugar a dudas, durante los últimos 20 años esas alianzas fueron una característica necesaria e importante de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina. Sin embargo, debido al elevado número de países analizados y la duración del período, no se intentó evaluar de manera exhaustiva la eficacia de estas alianzas en lo que respecta a la confiabilidad del apoyo legislativo para las iniciativas políticas presidenciales.

En el 29% de todos los períodos presidenciales y legislativos (131 casos), el partido gobernante contó con una mayoría de las bancas en la Cámara baja, en tanto la proporción en la Cámara alta fue del 40,3%. Sin embargo, el partido oficialista logró mayoría en ambas cámaras en apenas el 25,2% de los casos.

Sin embargo, al contar también los escaños de los integrantes de la coalición (cuando existieron tales coaliciones), en el 49,6% de los casos el gobierno mantuvo una mayoría en

¹⁰ En otros tres casos, las coaliciones tuvieron una corta permanencia durante el período presidencial, pero no sobrevivieron más de un año y por lo tanto no se contabilizaron.

Cuadro 4.5. Frecuencia de gobiernos mayoritarios en América Latina

País	Periodos presiden- ciales/ legisla- tivos	(%) Periodos en que oficialismo tiene mayoría en la C. baja	(%) Periodos en que el oficialismo tiene mayoría en la C. alta	(%) Periodos en que el oficialismo tiene mayoría en ambas cámaras	(%) Periodos con mayoría guberna- mental en la C. baja (incluye coaliciones)	(%) Periodos con mayoría guberna- mental en la C. alta (incluye coaliciones)	(%) Periodos con mayoría guberna- mental en ambas cámaras (incluye coaliciones)
Argentina	11	36,4	63,6	18,2	36,4	63,6	18,2
Bolivia	7	0,0	28,6	0,0	71,4	71,4	71,4
Brasil	8	12,5	12,5	12,5	50,0	50,0	50,0
Colombia	8	50,0	62,5	50,0	62,5	75,0	62,5
Costa Rica	7	42,9		42,9	42,9		42,9
Chile	5	0,0	0,0	0,0	100,0	20,0	20,0
Ecuador	13	0,0		0,0	7,7		7,7
El Salvador	10	20,0		20,0	30,0		30,0
Guatemala ¹	7	60,0		60,0	80,0		80,0
Honduras	6	66,7		66,7	83,3		83,3
México	9	66,7	77,8	66,7	66,7	77,8	66,7
Nicaragua	3	33,3		33,3	66,7		66,7
Panamá	4	25,0		25,0	75,0		75,0
Paraguay	5	20,0	20,0	20,0	40,0	40,0	40,0
Perú	6	50,0	0,0	20,0	66,7	33,3	50,0
Rep. Dominicana	10	30,0	60,0	20,0	40,0	70,0	30,0
Uruguay	5	20,0	20,0	20,0	60,0	60,0	60,0
Venezuela	7	14,3	16,7	14,3	28,6	16,7	28,6
Total periodos	131	29,0	40,3	25,2	49,6	57,1	43,8

¹ Aunque en Guatemala hay siete periodos presidenciales/legislativos, en dos de ellos no se cuenta con información, por esta razón los porcentajes del cuadro se obtienen sobre cinco periodos.

Fuente: cálculos de los autores.

la Cámara baja y en el 57,1% de los casos, en la Cámara alta.¹¹ En el 43,8% de los 131 casos el gobierno logró una mayoría absoluta al contar también los escaños de los integrantes de la coalición.

Si se considera el Congreso en su conjunto, los gobiernos de mayoría unipartidista fueron más frecuentes en Honduras, México, Colombia, Costa Rica y Guatemala. El alineamiento con el oficialismo produjo presidencias considerablemente fuertes, salvo en Colombia, donde debido al carácter altamente fraccionado y a la pobre disciplina de los

¹¹ En los casos en que se identificaron coaliciones, se sumó la proporción de votos controlados por todos los partidos integrantes de la coalición para determinar si el gobierno alcanzó una mayoría. Cuando no se pudo identificar una coalición se sumaron sólo los escaños controlados por el partido oficialista.

dos partidos colombianos más importantes, la formación de mayorías de partido no implicó necesariamente un apoyo confiable en el Poder Legislativo. En Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay no se registraron gobiernos de mayoría unipartidista.

Aun cuando se considera el apoyo potencial de los legisladores de partidos aliados al gobierno, ninguna administración chilena alcanzó una mayoría absoluta en Chile, y rara vez se logró en Argentina, Ecuador o Venezuela. Si bien alcanzó mayoría en la Cámara baja, la alianza chilena Concertación perdió la mayoría senatorial en repetidas ocasiones debido a la presencia de senadores conservadores que no habían sido elegidos por la vía popular.¹²

Las coaliciones contribuyeron de manera significativa a respaldar la presidencia en Bolivia, Brasil, Chile, Nicaragua, Uruguay y, en menor grado, Paraguay, donde los pactos multipartidistas y la distribución del poder en numerosas ocasiones permitió a presidentes con gobiernos de minoría obtener el apoyo de agrupaciones que en conjunto controlaron una mayoría o cuasi-mayoría de los escaños. En particular en Brasil —aunque hasta cierto punto también en otros países— la condición teórica de mayoría no significó que el presidente pudiera contar con el apoyo de legisladores individuales de los partidos que conformaban la coalición. Las alianzas entre partidos fueron más fuertes en Bolivia y Uruguay, donde contribuyeron en gran medida a la acción gubernamental. Sin embargo, incluso en Brasil y Nicaragua, donde las alianzas fueron más débiles e influyeron menos en la posición individual de los legisladores, el apoyo de sus integrantes facilitó indudablemente la efectividad gubernamental.

En los cuadros 4.6 y 4.7 aparecen las proporciones de escaños obtenidos por los partidos y coaliciones gobernantes, respectivamente, en cada país durante cada uno de los períodos presidenciales-legislativos. El desmembramiento de los sistemas tradicionales de partido es evidente en Colombia, Perú y Venezuela, cuyos partidos gobernantes en un momento controlaban típicamente una proporción sustancial de los escaños, pero en tiempos más recientes han tenido mucho menos garantía de tal apoyo. Como resultado de un proceso electoral cada vez más abierto y competitivo, los mexicanos y paraguayos han experimentado también una mayor fragmentación del sistema de partidos, así como el fin de los gobiernos controlados por un partido único y un presidente poderoso. En Uruguay, el ascenso del Frente Amplio y Nuevo Espacio dividió el sistema de partidos en tres o cuatro direcciones, lo cual hace difícil que un partido contemple la posibilidad de gobernar sin recurrir a alianzas.

Como consecuencia de la tendencia a la creciente división dentro del sistema de partidos, y en algunos casos el debilitamiento de las agrupaciones, la formación de coaliciones podría adquirir aún más relevancia en el futuro. El gráfico 4.1 muestra que el descenso continuo en el porcentaje de gobiernos de mayoría unipartidista ha ido a la par del incremento en el número de gobiernos respaldados por coaliciones. El resultado de estas tendencias paralelas es una disminución modesta en el porcentaje de gobiernos con mayoría en el Congreso cuando se consideran los integrantes de la coalición oficialista.

¹² A este problema se sumó el hecho de que muchas de las reformas institucionales que el gobierno chileno deseaba promulgar requerían de una mayoría extraordinaria.

Cuadro 4.6. Porcentaje de escaños del partido gobernante, por período

Pais	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Prom.
Argentina	CB	50,8	50,8	44,5	48,0	45,5	49,0	53,1	46,3	48,3	45,5	50,2		48,4
	CA	39,1	39,1	39,1	58,7	62,5	62,5	54,2	54,2	27,8	55,6	59,7		50,2
Bolivia	CB	36,2	33,1	25,4	40,0	25,4	28,0	0,0						26,9
	CA	37,0	59,3	29,6	63,0	40,7	40,7	0,0						38,6
Brasil	CB	41,8	53,4	2,6	8,0	8,0	12,1	19,3	17,7					20,4
	CA	29,2	62,5	0,0	6,2	6,2	12,4	16,7	16,1					18,6
Chile	CB	31,7	30,8	31,7	31,7	16,7								28,5
	CA	27,7	29,8	29,8	29,8	7,9								25,0
Colombia	CB	55,8	41,2	49,3	59,8	53,7	54,7	17,4	36,1					41,5
	CA	55,4	43,0	50,9	57,9	54,9	54,9	29,4	29,4					42,9
Costa Rica	47,4	57,9	50,9	50,9	49,1	47,4	33,3							48,1
Ecuador	42,0		12,7	16,9	43,7	19,7	15,6	3,9	23,2	0,0	26,5	21,5	9,0	19,5
El Salvador	55,0	36,7	51,7	46,4	46,4	33,3	33,3	34,5	32,1	32,1				40,2
Guatemala	51,0	15,5			53,8	55,8	29,8							41,2
Honduras	53,7	34,3	55,5	55,5	52,3	47,7								49,8
México	CB	74,0	74,8	72,5	52,0	64,0	60,0	47,8	44,2	30,2				57,7
	CA	100,0	98,4	98,4	93,8	95,3	66,7	60,2	35,9	35,9				76,1
Nicaragua	55,4	45,2	56,6											52,4
Panamá	82,1	43,1	25,4	52,6										50,8
Paraguay	CB	66,7	25,0	22,5	22,5	46,3								36,6
	CA	66,7	22,2	20,0	22,2	35,6								33,3
Perú	CB	54,4	59,4	22,5	17,8	55,8	37,5							41,3
	CA	43,3	49,2	22,6										38,4
Rep. Dominicana	CB	52,8	51,7	46,7	35,0	41,7	10,8	32,9	55,7	48,7	27,3			40,3
	CA	40,7	63,0	70,0	53,3	50,0	3,3	13,3	80,0	90,6	6,3			47,1
Uruguay	CB	41,4	39,4	32,3	33,3	53,5								40,0
	CA	43,3	38,9	35,5	33,3	53,3								40,8
Venezuela	CB	42,2	56,5	48,3	48,3	12,8	17,2	48,5						39,1
	CA	47,7	63,6	47,8	47,8	12,0	14,8							39,0

Notas: CB = Cámara baja, CA = Cámara alta. Bolivia: el presidente de este país en el período 7 es Carlos Mesa, que asumió luego de la renuncia de Sánchez de Lozada. Mesa es políticamente independiente. Colombia: Alvaro Uribe llegó a la presidencia con un movimiento político independiente (disidente del Partido Liberal) que luego capturó una parte del apoyo del Partido Liberal en el Legislativo. Solamente esta parte colaboracionista del Partido Liberal está incluida en las cifras por el período 8. Perú: a partir del período 4 el Congreso es unicameral. Venezuela: a partir del período 7 el Congreso es unicameral.

Fuente: cálculos de los autores.

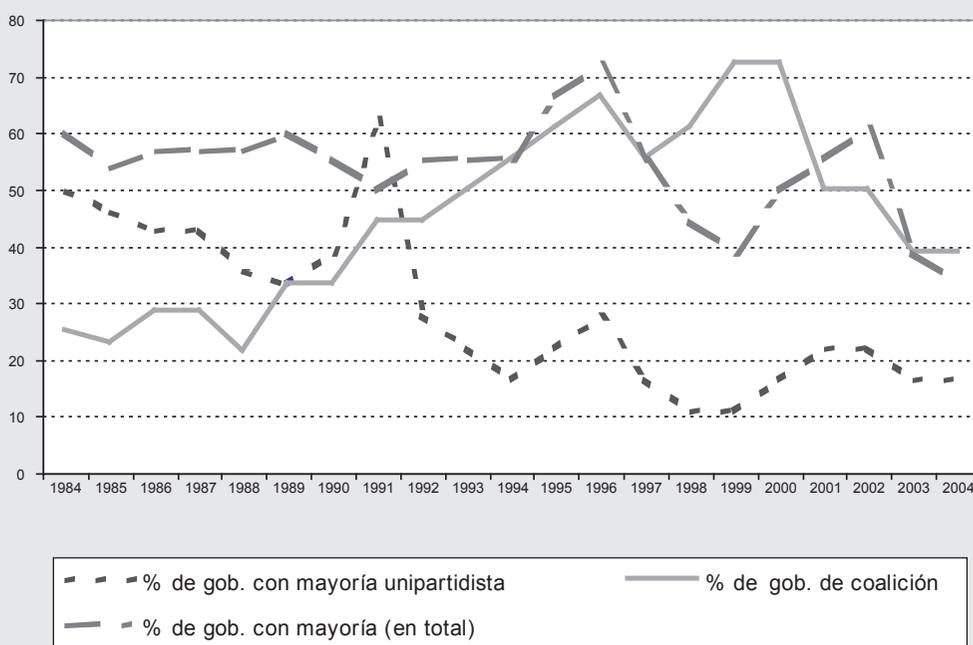
Cuadro 4.7. Porcentaje de escaños de la coalición gobernante, por período

País	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Prom.
Argentina	CB	50,8	50,8	44,5	48,0	45,5	49,0	53,1	46,3	48,3	45,5	50,2		48,4
	CA	39,1	39,1	39,1	58,7	62,5	62,5	54,2	54,2	27,8	55,6	59,7		50,2
Bolivia	CB	36,2	64,6	54,6	60,8	73,8	51,5	0,0						48,8
	CA	37,0	96,3	59,3	66,7	81,5	59,3	0,0						57,1
Brasil	CB	41,8	77,6	2,6	24,5	52,6	58,9	64,3	28,3					43,8
	CA	29,2	83,3	0,0	37,0	66,7	70,4	77,8	22,0					48,3
Chile	CB	57,5	58,3	58,3	58,3	51,7								56,8
	CA	46,8	44,7	42,6	42,6	52,6								45,8
Colombia	CB	97,5	41,2	49,3	59,8	53,7	54,7	69,6	65,1					53,2
	CA	99,1	43,0	50,9	57,9	54,9	54,9	78,4	61,8					54,9
Costa Rica	47,4	57,9	50,9	50,9	49,1	47,4	33,3							48,1
Ecuador	42,0		22,5	22,5	50,7	22,5	23,4	11,7	25,6	0,0	26,5	47,9	9,0	25,4
El Salvador	55,0	36,7	51,7	46,4	52,4	33,3	33,3	34,5	32,1	32,1				40,8
Guatemala	51,0	74,1			53,8	55,8	29,8							52,9
Honduras	53,7	81,3	55,5	55,5	52,3	47,7								57,7
México	CB	74,0	7,8	72,5	52,0	64,0	60,0	47,8	44,2	30,2				57,7
	CA	100,0	98,4	98,4	93,8	95,3	66,7	60,2	39,9	35,9				76,5
Nicaragua	55,4	45,2	56,6											52,4
Panamá	82,1	50,0	33,8	53,8										54,9
Paraguay	CB	66,7	66,3	22,5	22,5	46,3								44,8
	CA	66,7	60,0	20,0	22,2	35,6								40,9
Perú	CB	60,0	59,4	22,5	55,0	55,8	37,5							48,4
	CA	53,3	49,2	22,6										41,7
Rep. Dominicana	CB	52,8	51,7	46,7	35,0	41,7	52,5	44,3	55,7	48,7	27,3			45,6
	CA	40,7	63,0	70,0	53,3	50,0	53,3	20,0	80,0	90,6	6,3			52,7
Uruguay	CB	41,4	39,4	63,6	55,6	53,5								50,7
	CA	43,3	38,9	67,7	56,7	53,3								51,9
Venezuela	CB	42,2	56,5	48,3	48,3	24,6	29,1	61,2						44,3
	CA	47,7	63,6	47,8	47,8	22,0	24,1							42,2

Notas: CB = Cámara baja, CA = Cámara alta. Los valores en negrita indican los períodos presidenciales-legislativos durante los cuales los gobiernos tuvieron el apoyo de una coalición entre dos o más partidos. Bolivia: el presidente de este país en el período 7 es Carlos Mesa, que asumió luego de la renuncia de Sánchez de Lozada. Mesa es políticamente independiente. Perú: a partir del período 4 el Congreso es unicameral. Venezuela: a partir del período 7 el Congreso es unicameral.

Fuente: cálculos de los autores.

Gráfico 4.1. Tendencias en cuanto al estatus de los gobiernos en América Latina, 1984-2004



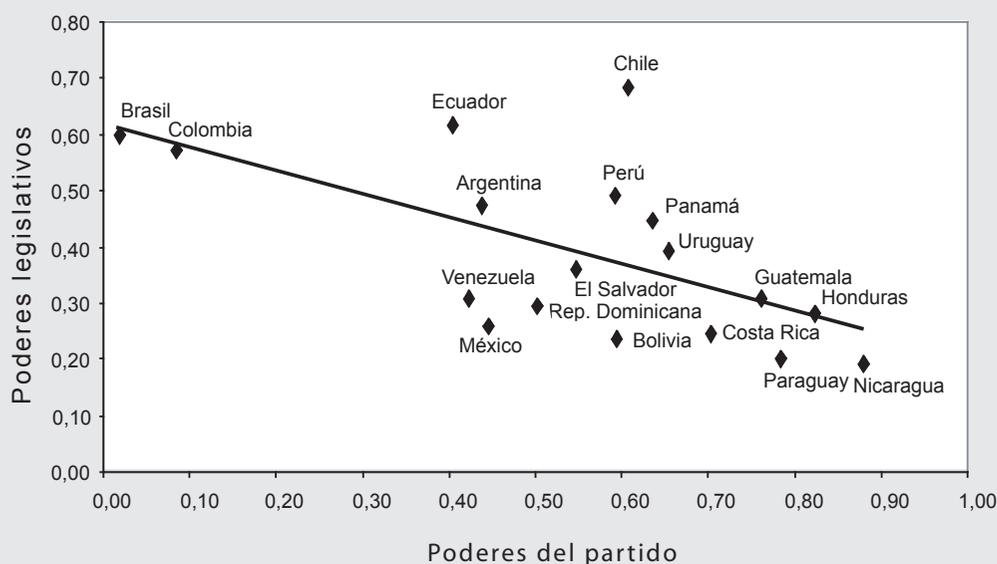
Fuente: elaboración propia.

En el transcurso de todo el período, en países como Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador la viabilidad de los gobiernos dependió de la existencia de coaliciones. Pero debido al creciente grado de fragmentación del sistema de partidos, las alianzas también han adquirido mayor importancia en Argentina, Costa Rica, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. La reducción de las prerrogativas de origen partidista que han experimentado los presidentes de Paraguay y México es particularmente relevante, debido a que en estos países el mandatario tiene pocos recursos constitucionales con los cuales impulsar su programa de gobierno. El desmembramiento del sistema tradicional de partidos en Venezuela plantea también la posibilidad de una distribución del poder más atomizada, si se desvaneciera la influencia unificadora del presidente Chávez.

Análisis comparativo entre los poderes conferidos al presidente por la Constitución y los de origen partidista

En países con sistemas de partidos fragmentados, el presidente por lo general cuenta con poderes constitucionales de mayor alcance, en especial los de acción, es decir, poderes presupuestarios y de decreto (Shugart y Carey, 1992) (véase el gráfico 4.2). En todos los países donde el presidente dispone de escasos poderes derivados del partido, la Constitución contempla poderes de acción al menos moderados. La necesidad de generar bienes —es decir, los beneficios de una economía en crecimiento, empleos, recursos presupuestarios,

Gráfico 4.2. Relación entre poderes legislativos y poderes derivados del partido



Nota: el índice de poderes del partido resulta del promedio de dos componentes. El primero es el promedio de los índices de descentralización y nacionalización de los sistemas de partidos de Jones (2005). El segundo es un índice construido sobre la base del porcentaje de los escaños que el partido del presidente tuvo en el Congreso en las dos elecciones más recientes.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD (2004) y Jones (2005).

entre otros— que favorezcan a sus electores y “clientes” induce a los congresistas a otorgar al presidente un poder considerable si saben que no pueden hacer las cosas por sí mismos (Archer y Shugart, 1997). En algunos países como Bolivia y recientemente en Costa Rica y México, la figura presidencial se encuentra más bien debilitada en términos partidistas y también en términos constitucionales.

Por el contrario, en los países con sistemas de partidos relativamente concentrados, el primer mandatario suele contar con menos poder en la esfera legislativa, como en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

No obstante, compensar la división del sistema de partidos dotando al presidente de poderes de acción en el Poder Legislativo podría no ser el mejor modo de construir un sistema sólido de pesos y contrapesos, y un sistema legítimo de representación. Nada reemplaza a un Congreso capacitado para la acción colectiva y que desarrolle las competencias profesionales que le permitan coparticipar en el proceso de formulación de políticas y en la supervisión del Poder Ejecutivo. Aun en ese caso, los poderes constitucionales pueden resultar útiles en momentos de crisis extremas, pero para la institucionalización del sistema de pesos y contrapesos es valioso que el presidente desarrolle políticas alcanzando consensos entre los distintos partidos representados en el Poder Legislativo, independientemente de cuán difícil resulte esta tarea.

Conclusiones

La gobernabilidad de las democracias presidencialistas se encuentra estrechamente ligada a la forma en que se resuelven las tensiones inherentes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y las responsabilidades que le competen a cada uno de ellos. Por una parte, el gobierno debe estar en capacidad de actuar, de responder con eficacia y eficiencia ante los problemas sociales y económicos urgentes para el país y adoptar políticas dirigidas a promover el mayor bienestar de la sociedad en el largo plazo. Los presidentes en particular son elegidos con este amplio mandato para manejar los problemas nacionales. Un gobierno eficaz requiere que el primer mandatario y el resto del Poder Ejecutivo dispongan de suficientes facultades constitucionales y apoyo partidario.

Por otra parte, la necesidad de que las políticas gubernamentales respondan a los puntos de vista e intereses de la ciudadanía y que los funcionarios que ostentan cargos de elección popular sean responsabilizados por el ejercicio del cargo y el uso de los fondos públicos son aspectos inherentes a la noción de democracia. También es fundamental que el Poder Legislativo cumpla de manera efectiva con sus responsabilidades de representación y supervisión del Poder Ejecutivo. Obviamente, esto se opone a una presidencia de tipo imperial, pero no contradice la puesta en práctica de respuestas gubernamentales efectivas a los problemas sociales.

Para que el Congreso desarrolle sus capacidades de representación y vigilancia, los poderes de acción del presidente en el ámbito legislativo no deberían ser tantos como para permitirle desarrollar políticas —entre ellas el presupuesto— en relativo aislamiento y en ocasiones sortear totalmente al Congreso. Además, las fuerzas de oposición deben tener voz en el Congreso y los legisladores que apoyan al gobierno, suficiente independencia de la jerarquía del partido e incentivos electorales adecuados —que les permitan desempeñar su papel en la definición de alternativas políticas y participar de la función legislativa de supervisión.

El desarrollo de la capacidad legislativa de formulación de políticas y fiscalización se ve obstaculizado si la distribución de escaños se encuentra excesivamente fragmentada entre los distintos partidos políticos. Un Poder Legislativo fuertemente dividido en términos de partidos —en especial si los partidismos se acentúan a causa de divisiones regionales y étnicas— podría bloquear acciones políticas positivas propuestas por el Ejecutivo. El Legislativo podría, al mismo tiempo, ser incapaz de una acción colectiva orientada al desarrollo de enfoques alternativos, o de supervisar eficazmente al Ejecutivo.

La evidencia analizada en este capítulo sugiere que en varios países la gobernabilidad democrática se complica a causa de un sistema de partidos excesivamente fragmentado, un fenómeno que podría tener sus raíces, al menos en parte (como se vio en el capítulo 3), en ciertas características del sistema electoral. Además, durante las últimas dos décadas el grado de fragmentación del sistema de partidos ha aumentado en forma paulatina, lo cual podría obstaculizar una formulación efectiva de políticas y reforzar los incentivos para que el presidente se aproveche de sus poderes activos de legislación y limite el papel del Legislativo.

Este es justo el escenario peligroso que, como advertían los críticos del presidencialismo, podría limitar su efectividad y estabilidad. Pese a la creciente tendencia hacia

el multipartidismo, ningún país ha modificado la estructura fundamental de su régimen político para pasar del sistema presidencialista a uno parlamentario o semipresidencialista. No obstante, unos cuantos países han incorporado rasgos de estos dos sistemas que ya existían anteriormente en otros países de la región, entre ellos, el poder de censurar y destituir a los ministros del gabinete; facultar al mandatario, en circunstancias altamente específicas, para disolver el Poder Legislativo; y en un caso, crear el cargo de un jefe del gabinete parcialmente obligado a rendir cuentas al Legislativo. Sin embargo, con independencia de que se adoptaran antes o durante el período reciente de democratización, estas características no afectaron de manera significativa el funcionamiento práctico del sistema, salvo en un par de casos. Otra tendencia incipiente, si bien todavía es bastante débil, ha sido el esfuerzo por controlar o limitar los poderes presidenciales de emisión de decretos y fortalecer las capacidades del Legislativo, modernizando sus sistemas de información y aumentando el personal de apoyo de que disponen los congresistas y las comisiones legislativas.

En una clara reacción a la fragmentación del sistema de partidos, los presidentes han evidenciado una creciente tendencia a forjar coaliciones con otros partidos con el fin de facilitar una conducción gubernamental más efectiva. Como consecuencia de las divisiones cada vez mayores en los sistemas de partidos y en algunos casos el debilitamiento de las agrupaciones, cabe la posibilidad de que las coaliciones se conviertan en un recurso aún más necesario. El gráfico 4.1 ilustró cómo la disminución gradual en el porcentaje de gobiernos de mayoría unipartidista se ha manifestado paralelamente al aumento en la cifra de gobiernos respaldados por coaliciones. El resultado de estas tendencias paralelas es un descenso modesto en el porcentaje de gobiernos que cuentan con una mayoría en el Congreso, cuando se consideran los integrantes de la coalición gobernante.

Sin duda alguna, esta modalidad en cierta forma parlamentarista dentro del presidencialismo ha mejorado la eficacia gubernamental. En particular en dos casos (el de Bolivia y el de Chile), ciertas características del sistema electoral han facilitado la durabilidad de las coaliciones, al ofrecer incentivos considerablemente fuertes para la formación de alianzas. Sin embargo, se requieren estudios más detallados que permitan determinar la viabilidad general de las coaliciones para aliviar los problemas de gobernabilidad en regímenes presidencialistas y multipartidistas.

En ciertos casos, otorgar a los presidentes excesivos poderes en el ámbito legislativo ha impedido al Congreso desarrollar la capacidad de participar eficazmente en el proceso de formulación de políticas y de supervisión del Ejecutivo. Desde luego, el desarrollo de esas capacidades también fue restringido por ciertos rasgos del sistema electoral, como la inexistencia de procedimientos democráticos internos en los partidos y la influencia excesiva de los dirigentes en la selección de candidatos. El Poder Legislativo se ha debilitado en ciertos casos debido al elevado índice de rotación entre los legisladores, a causa de límites establecidos al período de su mandato, procedimientos de designación dentro de sus partidos o la falta de prestigio y de recompensas. Si los diputados tienen poca motivación o posibilidades de forjar una carrera en el Legislativo y mantener su cargo, también tendrán pocos alicientes para responder a las demandas e intereses de sus electores, o de invertir en el desarrollo de conocimientos y capacidades necesarias para desempeñar un papel más activo en la vigilancia y en la formulación de políticas.

En gran medida, las circunstancias en las que las democracias de América Latina se desempeñaron durante los años ochenta y principios de los años noventa influyeron también en el enfoque de la formulación de políticas. Las crisis económicas y la creciente inseguridad ciudadana sirvieron de incentivo y justificación para crear estructuras de formulación de políticas centralizadas que relegaron al Congreso un papel menor.

Referencias

- Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart. 1997. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". En: Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (editores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". En: *Electoral Studies*, Vol. 14.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart, editores. 1998. *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chasqueti, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En: Jorge Lanzaro (editor). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 1998. "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures". Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Chicago, 24 al 26 de septiembre.
- Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies : An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Jones, Mark P. 1996. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark P. 2005. The Role of Parties and Party System in the Policymaking Process. Paper prepared for the Inter-American Development Bank workshop on State Reform, Public Policies and the Policymaking Process, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo. Washington, D.C.
- Lanzaro, Jorge. 2001. "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina". En: Jorge Lanzaro (editor). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lijphart, Arend. 1990. "Presidencialismo y democracia de mayoría". En Oscar Godoy Arcaya (editor). *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Linz, Juan J. 1978. "Crisis, Breakdown and Reequilibration". En: Juan J. Linz y Alfred Stephan (editores). *The Breakdown of Democratic Regimes* (vol. 1). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- . 1990. "The Perils of Presidentialism." En: *Journal of Democracy*, Volumen 1, N° 4, otoño.
- . 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" En: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (editores). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (vol. 2). Baltimore: The Johns Hopkins University Press,.
- Mainwaring, Scott. 1990. "Presidentialism in Latin America". En: *Latin American Research Review* N°. 1, Vol. 25.
- . 1993. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination". En: *Comparative Political Studies* N°. 26, Vol. 2.
- . 1997. "Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil". En: S. Mainwaring y M. Shugart (editores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. 1997. "Presidentialism and the Party System". En: S. Mainwaring y M. Shugart (editores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif, editores. 2002. *Legislatures and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández, editores. 1991. *Presidencialismo versus parlamentarismo, América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Pérez Liñán, Aníbal. 2000. "The Institutional Determinants of Impeachment". Ponencia presentada en el XXIII Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Miami, 16 al 18 de marzo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Compendio estadístico. Nueva York, NY: PNUD.
- Samuels, David. 2000. "Fiscal Horizontal Accountability? Toward a Theory of Budgetary 'Checks and Balances' in Presidential Systems". Ponencia presentada en la conferencia Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Universidad de Notre Dame, Kellogg Institute, 8 al 9 de mayo.

- Shugart, Matthew Soberg. 1999. "Efficiency and Reform: A New Index of Government Responsiveness and the Conjunction of Electoral and Economic Reforms". Documento mimeografiado.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". En: Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (editores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg, Erika Morena y Brian F. Crisp. 2000. "The Accountability Deficit in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Universidad de Notre Dame, Kellogg Institute, 8 al 9 de mayo.
- Shugart, Matthew Soberg y Martin P. Wattenberg, editores. 2001. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Nueva York: Oxford University Press.
- Suárez, Waldino. 1982. "El Poder Ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno". En: *Revista de Estudios Políticos*, Vol. 29. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Valenzuela, Arturo. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- . 1994. "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government". En Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (editores). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Vol. 2. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real

El tema de la rendición de cuentas por parte de las autoridades políticas en una democracia se ha discutido en forma extensa, pero ha sido objeto de un examen renovado en las democracias en América Latina.¹ Durante la transición a la democracia se han emprendido esfuerzos por incluir en la Constitución y en la ley los organismos encargados de controlar el ejercicio de la autoridad pública, un objetivo opuesto a los enfoques sobre la conducción gubernamental prevalecientes en la región en otras épocas, y que es en cierto modo ajeno al concepto clásico del sistema de frenos y contrapesos entre tres poderes independientes. La idea era que estas entidades fueran independientes de los poderes tradicionales del Estado. Hasta hace poco, las instituciones gubernamentales, en especial las dependientes del Poder Ejecutivo, eran escasamente controladas, tanto por sus propios mecanismos internos de monitoreo como por otros organismos del Estado.

El concepto tradicional de rendición de cuentas en la democracia pone énfasis en la función de supervisión y control de los ciudadanos sobre las autoridades políticas, tanto por medio de la celebración de elecciones como por los otros poderes del Estado. No obstante, desde hace tiempo se reconoce que las elecciones son aún un mecanismo importante, aunque insuficiente para una rendición de cuentas plena.² La necesidad de contar con niveles adicionales de protección contra los abusos de autoridad es particularmente acentuada en países con instituciones representativas poco desarrolladas y cuyos mecanismos de rendición de cuentas en el entorno legislativo están pobremente configurados

¹ Véase O'Donnell (1994, 1999 y 2000); Schedler, Diamond y Plattner (1999); Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2000); Fox (2000); Smulovitz y Peruzotti (2000); Shugart et al. (2000).

² Przeworski, Stokes y Manin (1999), Lupia y McCubbins (1998), y Shugart et al. (2000) analizan las limitaciones en la capacidad de los procesos electorales para garantizar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

(O'Donnell, 1994). Durante las últimas dos décadas, los países de la región adoptaron reformas constitucionales, legales e institucionales, abarcando tanto estos instrumentos como otros más innovadores dirigidos a mejorar las instituciones de rendición de cuentas. En este capítulo se analiza la creación, desarrollo y reforma de estas instituciones que gozan de algún grado de autonomía.

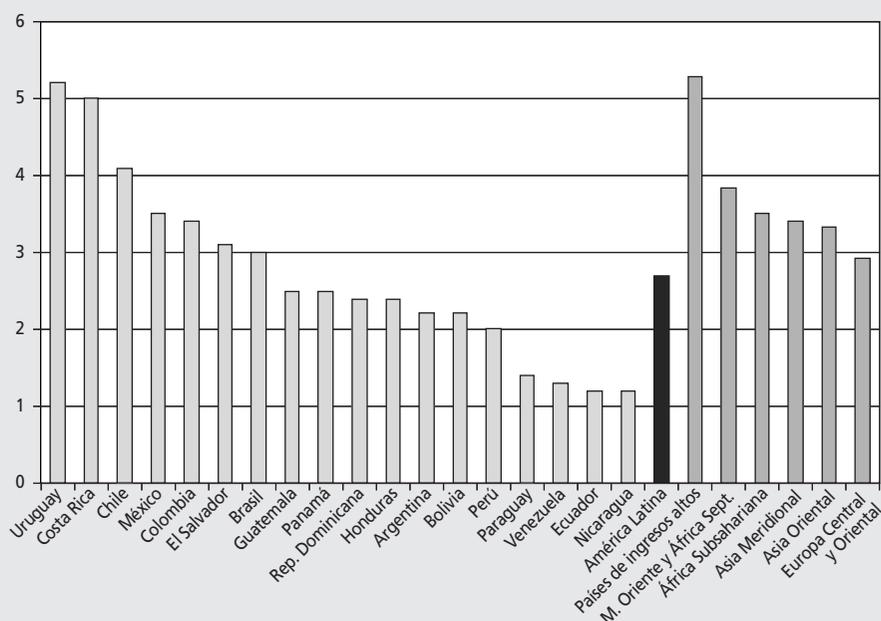
Otros tipos de reformas también tienen el potencial de mejorar la rendición de cuentas, si bien no es su objetivo único o principal. En muchos países se introdujeron mecanismos de participación directa de la ciudadanía, con lo cual se posibilitó la contribución del público en la toma de decisiones y, en casos limitados, la revocatoria del mandato de funcionarios con cargos de autoridad (véase el capítulo 8).

Además, el proceso de reforma del sistema de justicia de gran alcance que se desarrolló en la región ayudó a redefinir el papel de este servicio público. Si bien se trata de un proceso continuo y se requieren cambios profundos, es importante reconocer que en muchos países se modificaron normativas y códigos, y se introdujeron cambios en la administración y gestión del sistema judicial; esto se llevó a cabo para responder de manera más adecuada al consenso sobre la necesidad de fomentar mayor seguridad y previsibilidad legal en el campo de los derechos de propiedad, además de facilitar el acceso de los ciudadanos y la confianza en el sistema judicial, y reforzar la eficiencia y la calidad de las decisiones judiciales. Las reformas al sistema legal se consideran un componente esencial del proceso más amplio de consolidación democrática y reforma económica (Hammergren, 1998).

En algunos casos, un objetivo importante de la reforma judicial fue dotar a la Justicia de mayor independencia, para que ejerciera una rendición de cuentas más eficaz en el campo legal y garantizar el respeto a los preceptos constitucionales y la protección universal de los derechos fundamentales de los ciudadanos. La independencia y eficacia del Poder Judicial son necesarias para impedir violaciones a la Constitución y otras leyes por parte de las autoridades políticas, facilitar su interpretación y aplicación igualitaria y administrar el sistema de justicia con imparcialidad. Por otra parte, la independencia judicial debe concebirse más como una relación de doble vía frente a las otras funciones públicas: de respeto de los otros poderes del Estado al ejercicio de una función subordinada a la ley para la preservación del equilibrio entre ellos, pero a la vez de apertura a la colaboración armónica para cumplir con las demandas ciudadanas. Sin lugar a dudas, requiere esfuerzos continuos y de largo plazo crear un Poder Judicial capaz de desempeñar cabalmente su papel en el establecimiento de un Estado de Derecho Democrático (Domingo, 1999). En este sentido, son todavía enormes los esfuerzos que se deben realizar después de casi dos décadas de reforma judicial en América Latina, pues las percepciones de la ciudadanía sobre la independencia del Poder Judicial continúan siendo modestas, como lo indica el gráfico 5.1.

La reconceptualización del Estado como una entidad creada por la ciudadanía y al servicio de ella ha contribuido de manera notable a reconocer la importancia de exigir cuentas a los funcionarios públicos y garantizar la transparencia en el manejo de los fondos. La redefinición de la esfera pública como un ámbito de responsabilidad y pertenencia ciudadana va de la mano con el auge del concepto "participativo" de la democracia en la teoría democrática. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas y la transparencia en

Gráfico 5.1 Percepciones sobre la independencia del Poder Judicial



Fuente: Foro Económico Mundial, 2005.

la función pública son elementos insustituibles de una buena gobernabilidad y de políticas eficaces y acertadas (Avritzer, 2000; Cohen, 2000; Bohman, 2000).

Durante los últimos tres lustros, tanto la rendición de cuentas como la gobernabilidad han ocupado un lugar prominente en los análisis académicos sobre las nuevas democracias de América Latina, enfocados a la tensión potencial que plantea la necesidad de controlar el poder político, por una parte, y la de contar con un gobierno efectivo, por la otra. Para que el gobierno responda en forma adecuada a los problemas sociales apremiantes y a las demandas del público, hace falta una concentración de poderes suficiente para facilitar la toma de decisiones acertadas y oportunas. A su vez, el hecho de conferir poderes significativos a determinadas personas o instituciones plantea ciertos peligros en lo que respecta al abuso de autoridad. La conclusión lógica es que el uso del poder debe vigilarse y controlarse de manera efectiva, pero de tal forma que no perjudique la eficacia en la toma de decisiones.

En muchos países de América Latina se desarrollaron y fortalecieron las instituciones encargadas de supervisar el ejercicio de la autoridad pública y se reformaron los sistemas de justicia. A fin de disminuir diversos tipos de corrupción en las esferas gubernamentales, fue especialmente importante que se introdujeran o reforzaran los sistemas de premio al mérito en la administración pública, así como los mecanismos internos y externos para vigilar y controlar las acciones de las autoridades. Las reformas resultaron beneficiosas en los raros casos en que se aplicaron con éxito. Al mismo tiempo, estos mecanismos por sí solos son insuficientes.

El concepto de rendición de cuentas está muy ligado al término responsabilidad, es decir, la obligación de responder por los actos, pues implica la capacidad de garantizar que las autoridades del Estado respondan por sus acciones. El acto de exigir cuentas a los funcionarios públicos supone el uso de tres mecanismos definidos. En primera instancia, las autoridades deben estar obligadas a informar al público y a las instituciones sobre sus decisiones y ser conscientes de que su conducta es vigilada desde afuera. En segundo lugar, quienes ejercen el poder deben dar explicaciones y justificar sus decisiones y acciones cuando así lo demanden los ciudadanos u otras autoridades o instituciones públicas. En tercer lugar, para pedir explicaciones a los representantes populares cuando existen evidencias de abusos de poder o de la confianza del público, se requiere que esa conducta esté sujeta a sanciones (Schedler, 1999). Si bien es indispensable hacer público el abuso, no es motivo suficiente para una rendición de cuentas, pues para lograr un efecto disuasivo y eficaz esta debe tener consecuencias negativas predecibles para quienes cometen las infracciones (Fox, 2000). Los tres aspectos de la rendición de cuentas —transparencia y vigilancia, justificación y aplicación— son igualmente necesarios para enfrentar las diversas formas del abuso de autoridad.

En la práctica, garantizar la rendición de cuentas requiere prestar atención a una gran variedad de facultades y estructuras en una amplia gama de instituciones, organizaciones y campos jurídicos y procesales. No sólo es necesario que las autoridades e instituciones públicas estén obligadas a comunicar sus decisiones y las cuentas de su presupuesto de manera completa y precisa; también se requiere la intervención de una serie de organismos independientes, motivados y capaces que fiscalicen la información, detecten actos ilícitos, determinen responsabilidades legales e impongan sanciones cuando el caso lo amerite. A la vez, una ciudadanía participativa, una sociedad civil enérgica y bien organizada, y una prensa independiente son fundamentales para controlar la acción gubernamental, dar a conocer los abusos de poder y las violaciones de los derechos de los ciudadanos, aumentar las expectativas del público en cuanto al desempeño del Estado y ejercer presión política para que los agentes fiscalizadores puedan tomar —y hacer efectivas— las apropiadas medidas correctivas de saneamiento.

La tradición jurídica de América Latina contempla varios tipos de mecanismos de rendición de cuentas, que dependen de la naturaleza de la trasgresión, y en algunos casos existen diferentes mecanismos de aplicación que funcionan simultáneamente (Groisman y Lerner, 2000). El primero de ellos, inherente a los sistemas democráticos, es la sanción política, mediante la cual un funcionario público puede ser separado de su cargo como consecuencia de una derrota electoral o bien, en el marco de algunas constituciones o en circunstancias particulares, su mandato puede ser revocado por votación ciudadana o del Congreso (voto de censura o juicio político). La rendición de cuentas no es necesariamente el resultado de una infracción a la ley, sino que puede demandarse meramente por la percepción de que el funcionario no se desempeñó de manera satisfactoria o no respondió completa y adecuadamente a las necesidades de sus electores. La sanción administrativa, el segundo mecanismo de aplicación, se utiliza cuando se quebrantan reglas, procedimientos o normas éticas dentro de una organización y por ende se trata esencialmente de un mecanismo de control interno. El tercer mecanismo, la sanción civil, consiste en la obli-

gación de reparar los daños y perjuicios que ocasione una violación a la ley. Por último, la sanción penal se aplica en caso de delitos, contravenciones u ofensas menores. También existe la sanción fiscal que, además de la responsabilidad penal, conlleva la obligación de indemnizar al Estado o a grupos de ciudadanos por concepto de los daños pecuniarios o los ocasionados a la propiedad.

Cuando la rendición de cuentas se promueve mediante acciones e instituciones se denomina “horizontal”, y se llama “vertical” cuando se promueve por la acción de ciudadanos particulares, organizaciones de la sociedad civil u otros actores no gubernamentales. La efectividad de la rendición de cuentas depende de la interacción positiva de estas dos dimensiones. Se requiere el uso de mecanismos adecuados de rendición de cuentas al electorado y organizaciones fuertes de la sociedad civil, a fin de generar la presión constante necesaria para develar y sancionar los abusos de autoridad, y facilitar el desarrollo y la permanencia de estas instituciones, dotándolas de suficiente autoridad, capacidad e independencia política para desempeñar sus funciones. Sin embargo, si no existen instituciones públicas independientes y debidamente facultadas, los mecanismos verticales no redundarán en la imposición de sanciones contra los funcionarios que abusen de su poder y, por el contrario, alimentarán la frustración, el cinismo y la apatía de los ciudadanos (O’Donnell, 1999; Fox, 2000; Shugart, Moreno y Crisp, 2000). En consecuencia, para la rendición de cuentas horizontal, es necesario que existan organismos que permitan un funcionamiento convincente, justo y libre de corrupción (por ejemplo, organismos electorales y tribunales independientes y eficaces).

Recientemente se ha puesto particular énfasis en la creación de entidades para la rendición de cuentas horizontal, encargadas de combatir la corrupción y promover la transparencia en América Latina. Las iniciativas contra la corrupción se centran en la creación de organismos nacionales dedicados exclusivamente a luchar contra las prácticas ilícitas. Como ocurre con otras instituciones semiautónomas de rendición de cuentas, para cumplir una labor eficaz deben contar con amplio respeto del público, gozar de credibilidad, funcionar con transparencia y estar sujetas al minucioso control de la prensa y la sociedad civil (Pope y Vogl, 2000). No obstante, también deben disponer de autonomía política considerable para evitar que la elite política intente socavarlas, ignorarlas o manipularlas. Sin embargo, la tendencia en América Latina ha sido en no pocas ocasiones crear instituciones dependientes jerárquicamente del Poder Ejecutivo, lo cual lleva a minar su autonomía política. Es ese el caso de las denominadas Comisiones u Oficinas Anticorrupción. Estas últimas no se considerarán en el análisis de este libro pues materialmente se inscriben dentro de la órbita específica del Poder Ejecutivo o, en contados casos, del Legislativo.

Con la intención de mostrar claramente qué supone la rendición horizontal de cuentas, Guillermo O’Donnell (1999) se refiere a “la existencia de entidades estatales jurídicamente habilitadas y facultadas, y que se encuentren verdaderamente dispuestas y capacitadas para tomar medidas que abarquen desde la supervisión rutinaria hasta la imposición de sanciones penales o el juicio político por actos u omisiones de otros representantes o instituciones del Estado que puedan calificarse de ilícitos”. Esta definición no sólo toma en cuenta factores endógenos como la autoridad legal y el diseño institucional de los or-

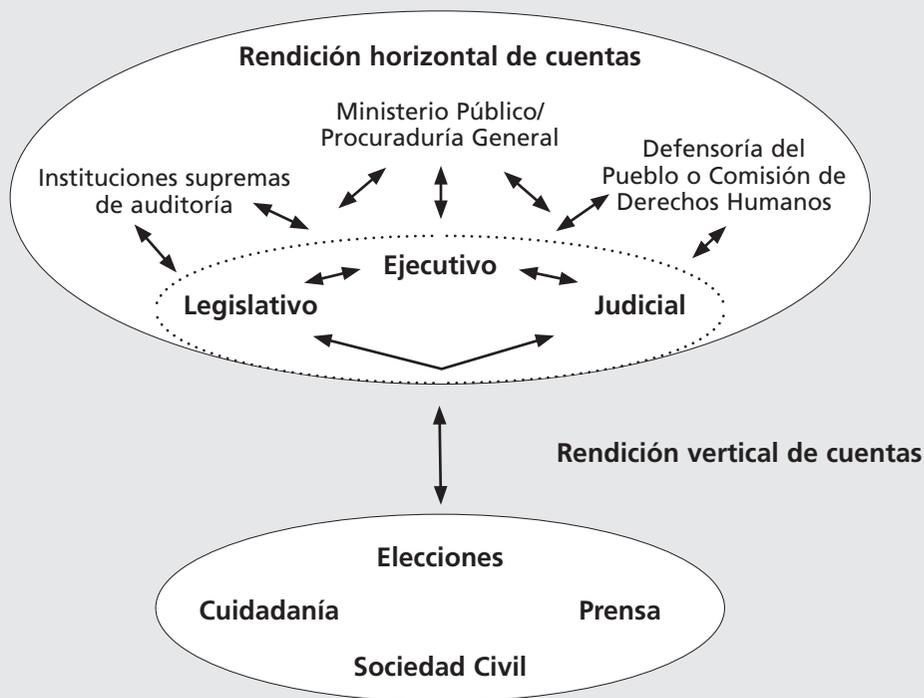
ganismos de control, sino también los factores exógenos que los facultan para emprender acciones legales.

Dos tipos de instituciones practican la rendición horizontal de cuentas (O'Donnell, 2000):

1. **Instituciones “de equilibrio”**. Son instituciones tradicionales que practican la rendición de cuentas por equilibrio horizontal, es decir, ejercen funciones de control fomentando el balance entre poderes del Estado independientes y dotados de facultades y obligaciones algo diferentes, pero a la vez superpuestas. El hecho de que estas instituciones tengan orígenes y misiones distintas ofrece a los funcionarios elegidos en cada institución un aliciente para prevenir infracciones a la jurisdicción y autoridad de la otra, y permite frenar los abusos del poder constitucional a gran escala. Para lograrlo, es necesario el control reactivo y esporádico, es decir que en teoría únicamente se realice cuando uno de los poderes del Estado perciba que otras instituciones irrumpen en su área de competencia, o cuando se vulneren los derechos constitucionales u otras leyes importantes.
2. **Instituciones con mandato específico**. Son las instituciones públicas (muchas de ellas recientemente creadas o institucionalizadas) que realizan lo que O'Donnell (2000) llama “rendición horizontal de cuentas por mandato”, pues no se establecieron tanto con el fin de regular el balance general entre los principales poderes del Estado, sino para controlar amenazas más específicas —aunque todavía poco definidas— de infracciones en el uso del poder. Se trata de entidades con nombres y propósitos similares, pero con diferencias importantes entre los distintos países de acuerdo con sus orígenes institucionales, la índole de su relación con los tres poderes tradicionales, los procedimientos de nombramiento de sus jefes, el rango de sus atribuciones y sus fuentes de financiamiento. En consecuencia, la naturaleza y el grado de autonomía política y la capacidad para vigilar, investigar y sancionar los abusos de poder o violaciones de los derechos de los ciudadanos varían de modo considerable (véase gráfico 5.2). Debido a que estas entidades fueron creadas con la función específica de ejercer control, su labor de vigilar las transgresiones a la autoridad y los actos de corrupción es de carácter activo. Los esfuerzos realizados para complementar las instituciones tradicionales de rendición de cuentas han dado como resultado entidades complejas y con funciones en algunos casos superpuestas (tal es el caso, por ejemplo, de la Auditoría General, el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Público, la Procuraduría General, así como de la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría o Comisión de Derechos Humanos), que desempeñan las tareas para las que fueron creadas con diferentes grados de efectividad e independencia política.

No es sencillo determinar los resultados reales de la labor de estas entidades en términos de la rendición democrática de cuentas, debido a la variedad de instituciones participantes, las grandes diferencias en la naturaleza de sus obligaciones y facultades, y la forma en la que aquellas se desempeñan en la práctica en cada país. Con las limitaciones que impone la relativa novedad de estos organismos y dada la escasa disponibilidad de información, en el presente capítulo se analiza el diseño institucional y, en general, el desempeño real de tres de las instituciones de control más importantes: las instituciones

Gráfico 5.2. Mecanismos de rendición de cuentas en los sistemas democráticos presidencialistas



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5.1. Nombres en inglés y en español de las instituciones para la rendición horizontal de cuentas

Instituciones supremas de auditoría	
Comptroller's Office	Contraloría General
General Accounting Office	Tribunal de Cuentas
Auditor General's Office	Auditoría General
Court of Accounts	Corte de Cuentas
Inspectors-General	Fiscalización Superior
Organismos de denuncia e investigación	
Public Prosecutor	Procuraduría General
Prosecutor General	Ministerio Público
Special Prosecutor	Fiscalía General
Attorney General's Office	
Organismos para la defensa de los derechos de los ciudadanos	
Human Rights Ombudsman	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Public Ombudsman	Defensoría del Pueblo
Civil Rights Commission	Comisión Nacional de Derechos Humanos

Fuente: elaboración propia.

supremas de auditoría, la Procuraduría General y el Ministerio Público, y el “*Ombudsman*” o Defensoría del Pueblo.

Instituciones supremas de auditoría

Las instituciones encargadas de supervisar el plan de presupuesto se crearon en los países de la región durante la primera mitad del siglo XX. En su mayor parte, se establecieron como dependencias del Poder Legislativo, aunque con carácter semiautónomo desde el punto de vista de su funcionamiento. Durante los últimos 25 años, las acciones más significativas para su modernización e institucionalización involucraron esfuerzos por dotarlas de una verdadera independencia de los poderes tradicionales del Estado, por la vía de su fortalecimiento institucional. Esos esfuerzos se han manifestado como un distanciamiento paulatino del control jurídico meramente formal en el ámbito presupuestario, hacia la realización de evaluaciones basadas en criterios de eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos.

La jurisdicción de las instituciones supremas de auditoría difiere de acuerdo con el diseño adoptado en cada país. En América Latina existen tres modelos relevantes (Groisman y Lerner, 2000). El primero es el modelo francés de la Corte de Cuentas (*Cour des Comptes*), que tiene un directorio colegiado, forma parte de la administración pública y disfruta de un grado considerable de independencia.

El segundo se basa en el modelo italiano (*Corte dei Conti*) y el español (Tribunal de Cuentas); también posee un directorio colegiado, es independiente del Poder Ejecutivo y del Legislativo y tiene facultades para aplicar las leyes que rigen la administración del presupuesto y sancionar los casos de abuso de autoridad (poderes judiciales). Este modelo se adoptó en Guatemala, Brasil y El Salvador, y también se usó en Argentina hasta que la Auditoría General, que carece de poderes judiciales, sustituyó al Tribunal de Cuentas en 1993.

El tercero es el modelo angloamericano unipersonal de Contraloría o Auditoría General. Esta oficina se origina en el Poder Legislativo y presenta sus informes ante él. Si bien carece de poderes judiciales, supervisa que la ejecución del presupuesto sea acorde con la ley respectiva. Este es el modelo adoptado en la mayoría de los países de la región, aunque en Nicaragua se creó un Consejo Superior de la Contraloría General en reemplazo de la Contraloría General, pues el Poder Ejecutivo consideró que esta tenía demasiado poder. Esto último fue consecuencia directa de acciones específicas de la Contraloría General que llevaron a quienes se sintieron afectados a modificar la naturaleza unipersonal de esa institución.

En lugar de hacer sus evaluaciones a partir de criterios de eficiencia, la fiscalización en materia de auditoría procura garantizar que la ejecución del presupuesto se apegue a la ley de presupuesto desde el punto de vista legal y formal (Groisman y Lerner, 2000). Cuando disponen de poderes judiciales para hacer cumplir la ley (modelo italiano y español), estas entidades pueden establecer responsabilidades legales y administrativas por el uso indebido de fondos públicos o infracciones a la ley. Este mecanismo se aplica en Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y Panamá. Otras instituciones, cuando no disponen de poderes

judiciales, pueden instar a otras entidades públicas a presentar acusaciones e iniciar los procedimientos que permitan definir responsabilidades. Este modelo se aplica en Uruguay, Paraguay, Costa Rica y Nicaragua.

Con independencia de que estas instituciones desempeñen funciones judiciales, algunas cuentan con poderes de control previo o ex ante. El propósito de estos poderes es verificar que las acciones administrativas sean legales y apropiadas antes de que se lleven a la práctica; se encargan entonces de autorizarlas o de suspender sus efectos. Este procedimiento se sigue en República Dominicana, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay, aunque en algunos de estos países se considera la posibilidad de adoptar un mecanismo basado en los resultados (cuadro 5.2).

Aunque las instituciones de auditoría —en especial las contralorías, que siguen el modelo angloamericano— no tienen funciones judiciales, disponen de instrumentos de control sumamente eficaces en ciertos casos. Aunque las recomendaciones y hallazgos de sus informes no son de carácter vinculante, en términos generales sus mecanismos de seguimiento tienen un efecto disuasivo. En estos casos la aplicación del control se orienta a corregir situaciones, más que penalizarlas. Este enfoque se utiliza en Argentina desde 1993, así como en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

En lo que respecta a las relaciones institucionales de los máximos organismos de auditoría, en la mayoría de los países de América Latina estos forman parte del Poder Legislativo, son independientes o están vinculados al Ejecutivo. Las instituciones de auditoría dependen del Congreso en Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México³, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Entretanto, en Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú son independientes, y en Bolivia y República Dominicana dependen del Ejecutivo.⁴ El Tribunal de Cuentas de El Salvador no está adscrito al Poder Legislativo, si bien le rinde un informe anual. El caso venezolano merece especial mención, pues la Contraloría General tiene un nexo con el Poder Ciudadano (definido en la Constitución como un poder del Estado), lo que en teoría le confiere gran independencia de los tres poderes tradicionales. Sin embargo, para todas estas instituciones la verdadera prueba de fuego sobre su independencia está en su grado de autonomía presupuestaria y funcional y esta cualidad, que varía de país a país, no es únicamente el resultado de disposiciones constitucionales.

Existen variaciones importantes en el diseño de las instituciones de auditoría en lo que respecta a la índole de sus titulares o directorios (cuadro 5.3). Cuatro países nombran a los directores por términos de cinco años (Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay); tres por períodos de cuatro años (Colombia, Ecuador y Guatemala); dos países por períodos de ocho años (Argentina y Costa Rica); otras dos por siete años (Perú y Venezuela); una por períodos de diez años (Bolivia); una por seis años (Nicaragua); una por tres años (El Salvador); y una por un período de un año (Brasil). Sin embargo, en este último país los miembros del directorio (ministros) permanecen en su cargo por tiempo indefinido hasta

³ México tiene dos organismos de auditoría: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. La primera depende del Poder Legislativo y la segunda del Ejecutivo.

⁴ En República Dominicana también funciona la Cámara de Cuentas, vinculada al Legislativo. Sin embargo, esta entidad ejerce poca influencia y dispone de recursos limitados.

la edad de setenta años. En República Dominicana, el titular es nombrado y sustituido por el Presidente a su propia voluntad. En México, el nombramiento del titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene vigencia durante ocho años; además, el Presidente nombra por tiempo indefinido al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En términos generales, en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y México (Entidad de Fiscalización Superior de la Federación), los directores son designados por el Congreso. En Brasil corresponde a los miembros del Tribunal de Cuentas designar al presidente de la institución; además, dos tercios de sus miembros son nombrados por el Congreso y el resto por el Presidente, sujeto a ratificación del Senado. En los otros países el nombramiento del director recae en el Ejecutivo, aunque en el caso de Chile el presidente designa al contralor general sujeto a la aprobación de una mayoría en el Senado. En Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, el contralor es seleccionado por otro poder del Estado a partir de una terna de candidatos.

Cuadro 5.2. Instituciones centrales de auditoría

País	Control ex ante	Institución vinculada al Poder Ejecutivo	Institución vinculada al Poder Legislativo	Grado de independencia ¹	Acusaciones posibles: juicio de cuentas e infracciones a la ley ²
Argentina Auditoría General de la Nación			X	Independencia financiera y funcional	
Bolivia Contraloría General de la República		X			
Brasil Tribunal de Cuentas de la Unión			X	Independencia financiera y funcional	X (Juicio de cuentas)
Chile Contraloría General de la República				Independencia institucional	X (Ambos)
Colombia Contraloría General de la República				Independencia institucional	X (Juicio de cuentas)
Costa Rica Contraloría General de la República	X		X	Independencia financiera y funcional	

(continúa)

Cuadro 5.2. (continuación)

País	Control ex ante	Institución vinculada al Poder Ejecutivo	Institución vinculada al Poder Legislativo	Grado de independencia¹	Acusaciones posibles: juicio de cuentas e infracciones a la ley²
Ecuador Contraloría General del Estado				Autonomía administrativa, presupuestaria y financiera	
El Salvador Corte de Cuentas de la República	X		(Rinde informe ante el Congreso)	Independencia institucional	X (Juicio de cuentas)
Guatemala Contraloría de Cuentas de la República			X	Independencia funcional	X (Juicio de cuentas)
Honduras Contraloría General de la República			X	Independencia funcional y administrativa	
México Entidad de Fiscalización Superior de la Federación			X	Autonomía técnica y administrativa	
Nicaragua Consejo Superior de la Contraloría General de la República			X	Autonomía funcional y administrativa	
Panamá Contraloría General de la República	X			Independencia institucional	X (Juicio de cuentas)
Paraguay Contraloría General de la República Tribunal de Cuentas			X		
Perú Contraloría General de la República	X			Independencia institucional	
Rep. Dominicana Contraloría General Cámara de Cuentas	X	X			
Uruguay Tribunal de Cuentas de la República	X		X	(Autonomía funcional)	

(continúa)

Cuadro 5.2. (continuación)

País	Control ex ante	Institución vinculada al Poder Ejecutivo	Institución vinculada al Poder Legislativo	Grado de independencia ¹	Acusaciones posibles: juicio de cuentas e infracciones a la ley ²
Venezuela	Contraloría General de la República		Poder Ciudadano (autonomía funcional, administrativa y de organización)		

¹ La columna refleja específicamente lo que dicen la Constitución o la ley que establece la institución acerca de la independencia institucional del cuerpo; no se trata de una evaluación de su grado de independencia real.

² Por lo común, el juicio de cuentas supone que la institución de auditoría encuentre que hubo responsabilidad legal, y que inicie y ejecute el proceso judicial. Si concluye que se ha quebrantado la ley, se requiere la participación de otra autoridad judicial.

Fuente: elaboración propia.

El diseño institucional de estos organismos varía aún más en lo que se refiere a las destituciones. En once países el contralor puede ser destituido por el mismo Poder a cargo de su nombramiento. En Brasil, Colombia y Panamá, el Poder Judicial es el que solicita la destitución. Sólo el secretario mexicano de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el contralor en República Dominicana son nombrados y destituidos por el presidente de la República con total libertad.

Desempeño de las instituciones supremas de auditoría

En lo que concierne al proceso de formulación, promulgación y ejecución del presupuesto, la división de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo es la principal fuente de rendición de cuentas públicas. Como se señaló en el capítulo 4, en este campo ambos poderes del Estado se distribuyen las facultades. El poder de redactar y presentar la ley de presupuesto recae formalmente en el presidente en todos los países de la región. Por su parte, el Legislativo goza de las facultades para modificar el plan de presupuesto propuesto, en tanto el jefe del Ejecutivo tiene el poder de vetar o modificar el presupuesto una vez que el Legislativo lo haya aprobado. Además de estas prerrogativas constitucionales, el equilibrio de fuerzas partidistas en el Congreso puede incidir de manera significativa en los papeles que desempeñen ambos poderes del gobierno en el proceso presupuestario.

En los sistemas presidencialistas de América Latina, el Ejecutivo tiende a dominar este proceso en sus diferentes etapas. Esto no significa necesariamente que dicho poder per se usurpe los poderes del Congreso, sino que dispone formalmente de una amplia autoridad en este campo. No obstante, hay quienes consideran que ese exceso de prerrogativas impide el establecimiento de mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, lo cual ha llevado a algunos críticos a calificar a los presidentes de América Latina de “dictadores” en el campo presupuestario. Por lo tanto, el proceso de garantizar el cumplimiento

Cuadro 5.3. Directores de las instituciones centrales de auditoría

País	Nombramiento del titular o directorio	Duración del cargo	Destitución del titular o directorio
Argentina Presidente de la Auditoría	Legislativo	8 años, reelegible	
Bolivia Contralor General de la República	Ejecutivo (propuesto por el Senado)	10 años, reelección no inmediata	A cargo del Legislativo mediante un juicio de responsabilidades realizado por la Corte Suprema
Brasil Ministro-presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión	<i>Presidente:</i> Tribunal de Cuentas colegiado <i>Ministros:</i> 1/3 por el presidente con confirmación del Senado; 2/3 por el Congreso	1 año, hasta que cumpla 70 años	Tribunal Federal Supremo
Chile Contralor General de la República	Nombrado por el presidente y sujeto a acuerdo por mayoría del Senado	Tiempo indefinido, hasta que cumpla 75 años	La Cámara de Diputados hace la acusación y el Senado destituye
Colombia Contralor General de la República	Legislativo (a partir de lista presentada por el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado)	4 años, reelección no inmediata	La Corte Suprema, una vez que el Fiscal de la Nación presenta la acusación
Costa Rica Contraloría General de la República	Legislativo	8 años, reelegible	Legislativo
Ecuador Contralor General del Estado	Presidente (a partir de lista presentada por el Congreso)	4 años	Legislativo (después de juicio político)
El Salvador Presidente de la Corte de Cuentas de la República	Legislativo	3 años, reelegible	Legislativo
Guatemala Contralor General de Cuentas	Legislativo	4 años, no reelegible	Legislativo
Honduras Contralor General de la República	Legislativo	5 años, no reelegible	Legislativo
México Titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación	Legislativo	8 años, reelegible	Legislativo. También por juicio político.
Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo Legislativo	Ejecutivo	Indefinido	Ejecutivo, libremente. También por juicio político.

(continúa)

Cuadro 5.3. (continuación)

País	Nombramiento del titular o directorio	Duración del cargo	Destitución del titular o directorio
Nicaragua Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General	El Consejo Superior de la Contraloría elige entre sus 5 miembros a su presidente y vicepresidente	6 años	Legislativo
Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República	Legislativo (a partir de lista propuesta por el presidente y representantes ante la Asamblea Legislativa)		
Panamá Contralor General de la República	Legislativo	5 años, reelegible	Corte Suprema
Paraguay Contralor General de la República Tribunal de Cuentas	Legislativo	5 años, reelegible	Ejecutivo, de acuerdo con el Senado
Perú Contralor General de la República	Legislativo (propuesto por el presidente)	7 años	Legislativo
República Dominicana Contraloría General de la República Cámara de Cuentas	Ejecutivo	Tiempo indefinido	Ejecutivo
Uruguay Presidente del Tribunal de Cuentas	Legislativo	5 años	Legislativo, después de fallo definitivo de tribunales de justicia o la corte competente
Venezuela Contralor General de la República	Legislativo (a partir de lista presentada por un comité de ciudadanos)	7 años, reelegible	Legislativo, después de pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia

Fuente: elaboración propia.

con la ley de presupuesto depende no sólo de que existan instituciones independientes de auditoría con la competencia y capacidades suficientes, sino de un equilibrio mínimo de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en esta materia. Este último no es de regular ocurrencia en la región latinoamericana.

En la bibliografía especializada se indican algunas recomendaciones para el diseño ideal de las instituciones supremas de auditoría. Por ejemplo, se apunta a la necesidad de que estas instituciones dispongan de personal altamente profesionalizado, autonomía funcional y administrativa y, en la medida de lo posible, de autonomía presupuestaria. Tanto la autonomía como la independencia pueden ser beneficiosas y necesarias, aunque no siempre dependen exclusivamente del diseño institucional. Por ejemplo, si bien es probable que la Constitución establezca su autonomía financiera, su definición en términos prácticos puede requerir medidas adicionales, por ejemplo que se le garantice un porcentaje fijo del presupuesto nacional.⁵ En teoría, en algunos países las instituciones que en otro momento fueron una corte de cuentas disfrutaban de independencia, pero pese a que disponían de amplios poderes y autoridad judicial sus intervenciones se limitaban a reportar excesos, cuyos responsables rara vez eran llevados a juicio. Cuando su labor causaba problemas al gobierno de turno, sus miembros eran por lo común destituidos por el presidente en forma ilegal y reemplazados por aliados presidenciales. Tal injerencia era posible debido al control del mandatario sobre el Poder Legislativo y Judicial. Como ya se ha mencionado, en Nicaragua, los informes rendidos por la Contraloría General condujeron a un intenso enfrentamiento, cuya consecuencia inmediata fue la adopción de una reforma que dio por resultado el actual directorio colegiado.

Algunos factores que trascienden el diseño institucional respaldan la eficacia de las entidades responsables de la rendición horizontal de cuentas. Por ejemplo, esas instituciones requieren acceso a información clara, confiable y oportuna, así como el apoyo continuo y la participación de la sociedad civil y de actores externos (O'Donnell, 1999).

En consecuencia, es indispensable establecer una interacción positiva y de refuerzo mutuo entre los distintos actores, instituciones e instrumentos que participan en la rendición horizontal y vertical de cuentas. De hecho, buena parte del éxito de las instituciones de auditoría de América Latina es el resultado de la colaboración ciudadana, al informar o al ayudar a las autoridades de control a fin de develar infracciones a la ley cometidas por funcionarios públicos. La organización de fuerzas en el sistema político también influye en el desarrollo eficaz de la rendición de cuentas de las finanzas públicas. Por ejemplo, un gobierno dividido puede contribuir al desarrollo de esta capacidad, aunque también es cierto que las divisiones aumentan las probabilidades de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, al igual que la ineficiencia gubernamental, lo cual en ciertas circunstancias podría amenazar la estabilidad del régimen democrático. Por consiguiente, es posible que el desarrollo en el corto y el largo plazo de una capacidad de supervisión eficaz entre en conflicto con la necesidad de una toma eficiente de decisiones (Kenney, 2000). Ese es un dilema que deberá resolverse en función de los valores que privilegie la sociedad política en un momento dado. De hecho, existe una tendencia a culpar a los nuevos mecanismos de supervisión de la supuesta falta de gobernabilidad o de la imposibilidad de lograr una toma eficiente de decisiones. Pero en realidad, lo que ocurre es prácticamente lo

⁵ Las asignaciones porcentuales para el ejercicio de determinadas funciones constitucionales fueron de común uso en el proceso de reforma constitucional de fines del siglo XX. En la actualidad, la determinación fija y rígida de esos porcentajes ha dejado de utilizarse por las dificultades prácticas que genera su cumplimiento.

contrario: han sido los nuevos mecanismos de supervisión los instrumentos clave para controlar abusos en el ejercicio del poder, cuando no fueron neutralizados en su acción por el Poder Ejecutivo.

La Contraloría General es el tipo de institución de máxima auditoría más comúnmente adoptado en América Latina durante el siglo XX, debido en parte a la influencia de la misión Kemmerer. Sin embargo, este tipo de institución se ha topado con algunas dificultades debido a que las diferentes funciones legales se superponen en las diversas nuevas instituciones públicas que participan en la aplicación y administración de la ley.

Ministerio Público y Procuraduría General

En las constituciones de América Latina, la función de iniciar los procesos para establecer responsabilidades jurídicas y penales se asigna a diferentes entidades, incluyendo el Ministerio Público, la Procuraduría General y más recientemente, la Fiscalía General. Debido a la diversidad en la naturaleza institucional y funcional de estos organismos, no es posible desarrollar una clasificación sistemática que permita definirlos en el contexto regional. Tampoco es fácil establecer un vínculo entre los nombres en español con que comúnmente se conocen estos organismos y sus equivalentes angloamericanas.

Las funciones del Ministerio Público varían de país en país y entre ellas se encuentran: presentar cargos, formular la acusación y llevar adelante los procedimientos penales; dirigir y promover la realización de investigaciones penales y procesales; defender la autoridad jurídica y los intereses del Estado; y defender los derechos humanos de la ciudadanía. Durante la última década, tanto el Ministerio Público como la Procuraduría General o la Fiscalía General encabezaron las intervenciones más importantes sobre casos de corrupción, por lo que su independencia y capacidades se consideran fundamentales para la gobernabilidad democrática en la región. No es pues una coincidencia encontrar detrás de los escándalos políticos la acción independiente y decisiva de estos entes de reciente creación o fortalecimiento institucional.

Algunos países cuentan con más de una institución que desempeña estas funciones. En Colombia, esta entidad supervisa a los funcionarios públicos de alto rango, inicia procedimientos legales en su contra, garantiza los derechos ciudadanos y defiende la autoridad legal del Estado. Sin embargo, la función acusatoria recae en la Fiscalía General de la Nación, que depende formalmente del Poder Judicial. En Ecuador, dos instituciones que pertenecen al Ministerio Público, a saber la Procuraduría y la Fiscalía General, se reparten las funciones de enjuiciamiento penal y representación de los intereses del Estado en materia jurídica.

Durante la década de 1990, la mayoría de los países de la región empezaron a introducir importantes reformas en sus sistemas de justicia penal, respondiendo así a la necesidad de combatir la impunidad y la delincuencia. Entre estos países se encuentran Colombia (1991), Argentina (1992), Guatemala (1994), Costa Rica (1998), El Salvador (1998), Paraguay (1999) y Venezuela (1999), así como Bolivia, Chile, Ecuador y Honduras (2000). Las reformas han sido calificadas como un paso de sistemas inquisitivos, o cuasi-inquisitivos, a sistemas acusatorios en distintos grados; ellas introdujeron el juicio oral y público en reemplazo del

juicio escrito, así como el establecimiento de una marcada diferenciación entre la función de investigación y acusación por un lado, y la de juzgamiento por el otro. Además, esas modificaciones implicaron la introducción de un cierto grado de discrecionalidad acusatoria y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que simplificaran el proceso penal. En este campo, la cooperación internacional ha jugado un papel preponderante en el financiamiento de estas iniciativas de reforma del sistema de justicia penal, al punto que jueces y fiscales han pasado a ser protagonistas de primera línea en la lucha contra la delincuencia y la corrupción.

Uno de los aspectos importantes del diseño institucional del Ministerio Público se relaciona con su ubicación institucional. A la fecha se mantiene el debate respecto de las ventajas y desventajas de vincular al Ministerio Público con el Poder Ejecutivo o el Judicial, o conferirle independencia total con respecto a los otros poderes del Estado, lo que se denomina un “poder extraordinario” (Duce, 1999). Como se indica en el cuadro 5.4, el Ministerio Público está vinculado al Poder Judicial en seis países (Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana), mientras que sólo en Uruguay depende del Ejecutivo. Aunque formalmente pertenece al Poder Judicial, en México el titular de la Procuraduría General de la República es nombrado por el presidente de la República y el desempeño de sus funciones se halla bajo la jurisdicción del Ejecutivo.⁶ Así, el nexo formal con un poder específico del Estado tal como el Poder Judicial no siempre es un indicador de la relación real en términos funcionales.

En otros países de la región, el Ministerio Público es independiente de los poderes tradicionales del Estado. Colombia es un caso atípico, pues allí la Procuraduría General es autónoma. Sin embargo, la Fiscalía General, por ejemplo, que desempeña funciones acusatorias, es formalmente parte del Poder Judicial, pero autónoma desde el punto de vista funcional. En Venezuela, el Ministerio Público está vinculado al Poder Ciudadano. En el caso de Brasil, el Ministerio Público es verdaderamente independiente de los otros poderes a partir de la reforma constitucional de 1988, que le confirió una jurisdicción más amplia, así como nuevas facultades para controlar los abusos de poder y velar por la defensa de los derechos colectivos y sociales por medio de juicios públicos. Por lo tanto, en lo que respecta a esta instancia, en la región predomina la independencia del Poder Ejecutivo, es decir la autonomía operativa (la creación de un poder extraordinario separado de los otros poderes del Estado) o el establecimiento de un nexo con el sistema judicial.

Si bien el debate sobre la ubicación institucional del Ministerio Público en los distintos países ha sido importante, en muchos casos el enfoque demasiado teórico ha restado atención a los problemas prácticos que enfrenta la institución.

El segundo punto en discusión respecto del Ministerio Público atañe a su función en el nuevo modelo de procedimiento penal. De acuerdo con el nuevo enfoque, el organismo es responsable de la investigación preliminar y de la acusación; en el modelo anterior la presentación de los hechos estaba a cargo de otros organismos de investigación criminal,

⁶ No obstante, la administración del presidente Fox anunció un proyecto de ley de reforma para crear una Procuraduría General con independencia del Poder Ejecutivo.

Cuadro 5.4. El Ministerio Público

País	Nombre de la entidad	Institución vinculada al Poder Judicial ¹	Institución independiente o <i>extrapoder</i>	Institución vinculada a otras instituciones
Argentina	Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa		X	
Bolivia	Fiscalía General de la República		X	
Brasil	Ministerio Público de la Unión o de los Estados	X	Autonomía funcional y administrativa	
Chile	Ministerio Público		X	
Colombia	Procuraduría General de la Nación		X	
Costa Rica	Fiscalía General de la República	X	Plena independencia funcional	
Ecuador	Ministerio Público		X	
El Salvador	Procuraduría General de la República		X	
Guatemala	Fiscalía General y Procuraduría General de la Nación		X	
Honduras	Ministerio Público		X	
México	Ministerio Público Federal	X		
Nicaragua	Ministerio Público		X	
Panamá	Ministerio Público	X		
Paraguay	Ministerio Público	X	Autonomía funcional y administrativa	
Perú	Ministerio Público		X	
República Dominicana	Ministerio Público	X		
Uruguay	Ministerio Público		Independencia técnica	X Ejecutivo
Venezuela	Ministerio Público			X Poder Ciudadano

¹ En México y República Dominicana, el titular del Ministerio Público es designado por el presidente, pero de acuerdo con la Constitución depende del Poder Judicial.

Fuente: elaboración propia.

incluso de los denominados jueces de instrucción. El nuevo modelo se instituyó en la mayoría de los países de América Latina, a pesar de que el sistema anterior se mantiene en casos específicos como la reforma del sistema federal argentino, introducida en 1992. Si bien el papel fundamental del Ministerio Público en el nuevo contexto del mecanismo acusatorio para procedimientos criminales varía de un país a otro, se trata de una figura central.

En la mayoría de los países, tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial tienen un papel definido en el nombramiento y destitución del jefe del Ministerio Público. El nombramiento es atribución de la Presidencia en nueve países, aunque en varios se requiere el

Cuadro 5.5. Nombramiento y período de mandato del titular del Ministerio Público

País	Período de mandato	Renovación de nombramiento	Institución(es) que nombran al titular	Institución que destituye al titular
Argentina	No definido en la Constitución	No definido en la Constitución	Ejecutivo (con acuerdo de dos terceras partes del Senado)	No definido en la Constitución
Bolivia	10 años	Sí (después de transcurrido un período)	Congreso Nacional	Cámara de Diputados
Brasil	2 años	Sí (una vez)	Presidente (con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado)	Presidente (con la autorización de la mayoría absoluta del Senado)
Colombia	4 años	Sí	Senado (a partir de una lista de candidatos propuesta por el presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado)	Corte Suprema (previa acusación del Fiscal General de la Nación)
Costa Rica	4 años	Sí	Corte Suprema	Corte Suprema
Chile	10 años	Sí (no puede ser inmediata)	Presidente (propuesto por la Corte Suprema y con acuerdo del Senado)	Corte Suprema (tras la solicitud del presidente de la Cámara de Diputados)
Ecuador	6 años	No	Congreso Nacional (a partir de una lista de candidatos presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura)	Congreso Nacional
El Salvador	3 años	Sí	Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa
Guatemala	5 años	Sí	Presidente	Presidente
Honduras	5 años	Sí (una vez)	Congreso Nacional	Congreso Nacional
México	Ilimitado	Sí	Presidente (ratificado por el Senado o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión)	Presidente (libremente o mediante juicio legal o político)
Nicaragua	5 años	Sí	Asamblea Nacional (a partir de una lista de candidatos presentada por el presidente y los diputados)	Presidente

(continúa)

Cuadro 5.5. (continuación)

País	Período de mandato	Renovación de nombramiento	Institución(es) que nombran al titular	Institución que destituye al titular
Panamá	10 años	Sí	Gabinete y presidente (con la aprobación de la Asamblea Legislativa)	Corte Suprema
Paraguay	5 años	Sí	Ejecutivo (con aprobación del Senado, a partir de una lista de candidatos propuesta por el Consejo de la Magistratura)	Cámara de Senadores (en juicio político ante la denuncia de la Cámara de Diputados)
Perú	3 años	Sí (sólo por dos años más)	Junta de Fiscales Supremos	Congreso
República Dominicana	Ilimitado	Sí	Presidente	Presidente (en libertad total)
Uruguay	Indefinido		Ejecutivo (con consentimiento de la Cámara de Senadores o su comisión permanente)	Ejecutivo (con acuerdo de la Cámara de Senadores o su comisión permanente)
Venezuela	7 años	Sí	Asamblea Nacional (a partir de lista de candidatos presentada por el Poder Ciudadano. Si no se alcanza acuerdo en 30 días, la lista se somete a votación popular)	Asamblea Nacional (previo pronunciamiento de la Corte Suprema)

Fuente: elaboración propia.

consentimiento de una de las cámaras del Poder Legislativo (por lo general el Senado), o el Ejecutivo selecciona al funcionario a partir de una lista de candidatos presentada por el Legislativo o por una parte del Poder Judicial (cuadro 5.5). En Chile, la Corte Suprema recomienda a los posibles candidatos y el presidente selecciona al funcionario a partir de esta lista, con el consentimiento de dos terceras partes del Senado. El poder de destituir a dicho funcionario recae en la Corte Suprema. En Brasil, el titular del Ministerio Público, quien debe tener trayectoria en el servicio civil, es nombrado por el presidente luego de haber sido designado por una mayoría absoluta de los senadores. Sólo en Colombia los tres poderes participan en el nombramiento y destitución del titular del Ministerio Público: desde 1991, el Senado nombra al funcionario a partir de una reducida lista de candidatos que presenta el presidente junto con la Corte Suprema y el Consejo de Estado.

El período de mandato es sumamente variable. En México y República Dominicana, por ejemplo, ese período es ilimitado; en Bolivia, Chile y Panamá dura 10 años; en Venezuela

siete años; en Ecuador seis años; en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay cinco años; en Colombia y Costa Rica cuatro años; en El Salvador y Perú tres años; y en Brasil dos años.

En la mayoría de los países, este funcionario puede optar por la reelección, aunque con restricciones en algunos casos. En Brasil, el funcionario puede ser reelegido sólo una vez. En Bolivia y Chile puede ser reelegido después de que transcurran 10 años del período de su sucesor. En Honduras, puede ser reelegido sólo durante un período adicional, mientras que en Perú puede reelegirse durante un período adicional de dos años. En México y República Dominicana, donde su mandato tiene vigencia ilimitada, el presidente debe renovar el nombramiento. En otros países como Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, el titular del Ministerio Público puede ser reelecto ilimitadamente.

Desempeño del Ministerio Público

El énfasis indebido en temas como el diseño institucional o el modelo procesal óptimos para el Ministerio Público ha llevado a los analistas a pasar por alto otros problemas que no se relacionan directamente con estas características particulares. Por ejemplo, prácticamente se han dejado de lado los problemas relacionados con la aplicación de reformas o el nexo entre el Ministerio Público y otras instituciones.

Como ya se ha comentado, el asunto de la autonomía y la independencia no sólo depende del diseño institucional. Lo que importa es que la organización tenga autonomía funcional suficiente para realizar correctamente su tarea antes que independencia formal respecto de otros poderes del Estado. Esa es la situación de muchos sistemas judiciales de la región que se enfrentan al mismo problema.

El riesgo de vincular al Ministerio Público con el Poder Ejecutivo reside en la probabilidad de que el organismo se politice y por ende sea susceptible de una indebida interferencia de ese poder público. En efecto, uno de los problemas más serios que enfrenta en la actualidad el Ministerio Público en muchos países de América Latina es la “intervención del Poder Ejecutivo en la definición de sus políticas” (Duce, 1999), lo cual no sólo conduciría a la politización de las causas penales, sino también a impunidad en casos de corrupción política o administrativa, e incluso en casos de violaciones de los derechos humanos.

La otra cara de la moneda tiene que ver con la interferencia del poder judicial en las funciones del Ministerio Público. El mayor peligro de la intervención judicial en el Ministerio Público podría denominarse “judicialización”. En muchos países, los jueces han tenido que asumir la responsabilidad de investigar y el Poder Judicial ha desempeñado las funciones de Ministerio Público en la conducción de juicios penales. En esos casos, es posible que el papel de los tribunales como árbitros independientes e imparciales de los procesos legales se vea comprometido. Ello desnaturaliza sin duda la función de juzgador que tiene el Poder Judicial.

Esos problemas de “politización” y “judicialización” han llevado a la conclusión de que el diseño formal del Ministerio Público como una entidad independiente ha resultado insuficiente para permitirle un funcionamiento verdaderamente autónomo. Es necesario, entonces, retomar el análisis desde el punto de vista de la relación de ese organismo con

los poderes tradicionales del Estado, tomando en cuenta el aspecto más práctico de su autonomía.

Por otra parte, las posibles consecuencias adversas de la excesiva autonomía del Ministerio Público no se han discutido suficientemente. La experiencia de Brasil muestra que puede ser perjudicial para el ejercicio de controles internos. La autonomía conferida a este organismo por la Constitución de 1988, junto con su escasa institucionalización, “da a sus miembros grandes libertades, de forma que la identidad de la institución queda abierta y depende de las características individuales de sus miembros” (Sadek y Cavalcanti, 2000). La credibilidad institucional constituye un elemento de legitimación de las decisiones públicas, sobre todo en los casos en que sus titulares no son elegidos por votación popular. Los medios de comunicación brasileños han descrito al Ministerio Público en términos que van desde un “verdadero defensor de los derechos humanos” hasta “exhibicionista irresponsable”. Por consiguiente, para implantar un verdadero Estado de derecho es preciso decidir quién controla al organismo de contralor. De otro modo, el riesgo de politización de nuevo saca la cabeza.

Además, los ministerios públicos de la región enfrentan el problema de la falta de coordinación con otras organizaciones relacionadas con el sistema de justicia penal, y en particular con el Poder Ejecutivo, el Judicial y las fuerzas policiales. Esto se traduce en un cierto aislamiento institucional que limita la labor eficiente de este organismo. Los problemas relacionados con la efectividad de las investigaciones penales se deben en gran parte a esta falta de coordinación entre los jueces, los fiscales y la policía.

El tercer problema importante es que en la mayoría de los casos el Ministerio Público carece de suficiente capacidad de organización para hacer frente al excesivo volumen de trabajo, un aspecto fundamental en lo que concierne a su eficiencia y legitimidad. La institución no dispone de suficientes instrumentos legales para desarrollar políticas eficaces que permitan un manejo eficiente de la carga de trabajo. Esta ineficiencia abre las puertas a la pérdida de legitimidad institucional y al posible surgimiento de un sistema privado de justicia cargado de abusos e inequidades. Además, una pérdida de legitimidad podría socavar los mecanismos verticales de rendición de cuentas, necesarios para reforzar las capacidades potenciales del Ministerio Público en el campo de la rendición horizontal de cuentas, en especial cuando la ciudadanía deposita grandes expectativas en la capacidad de estas nuevas instituciones para aliviar muchos de los problemas que percibe en el funcionamiento de la democracia.

El cuarto problema potencial de los ministerios públicos involucra la adopción de reformas cuyo éxito no sólo depende de un buen diseño institucional, sino también de la realización eficaz de los cambios propuestos. En efecto, uno de los principales problemas de esas reformas ha sido su deficiente aplicación en algunos países. Es importante que los cambios se lleven a la práctica tomando en cuenta los intereses de otros actores tradicionales del sistema judicial. Es por ello que la cooperación internacional ha insistido en un enfoque de carácter sistémico que involucre a todos los actores y no sólo a las estrategias de reforma parciales o limitadas a un solo organismo.

El último factor que merece consideración es la necesidad de profesionalizar la institución y su personal. La escasez de profesionales encargados de la conducción del Ministerio Público es palpable en toda la región. Las deficiencias en el servicio civil han debilitado

o imposibilitado el desarrollo de una fuente de recursos humanos que sirva de punto de partida para la contratación de funcionarios con cargos directivos. En algunos casos se ha pretendido convertir algunos funcionarios judiciales en fiscales o procuradores sin ningún tipo de capacitación orientada a lograr la comprensión de sus nuevas responsabilidades.

La Defensoría del Pueblo o el *ombudsman*

De acuerdo con su definición actual, el defensor del pueblo es, en términos generales, un investigador independiente con autoridad para recibir denuncias de los ciudadanos, exigir cuentas al Estado por sus deficiencias y la reparación a los perjudicados por acciones gubernamentales ineficientes o injustas, o por violaciones de los derechos humanos.

La figura de la Defensoría data del siglo XIX, cuando en la península Escandinava se designó a un comisionado parlamentario para vigilar las acciones de la administración pública y proporcionar a los ciudadanos un instrumento de defensa de sus derechos. Hacia la segunda mitad del siglo XX la figura del *ombudsman* ya se había extendido a otros países europeos y, por influencia británica, a la *Commonwealth*. Además, Francia y España exportaron el concepto a algunos países de África y América Latina. Por último, con la caída del muro de Berlín la figura llegó recientemente a algunos países de Europa Central y Europa Oriental.

En América Latina, las oficinas de la Defensoría se establecieron durante las últimas dos décadas, en el marco de la transición del autoritarismo a la democracia. Guatemala fue el primer país en fundar la institución en 1985, seguido durante la década de 1990 por México, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Honduras, Perú, Argentina, Bolivia, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Venezuela y algunos estados brasileños. La creación de esta instancia forma parte de la agenda política en Chile y Uruguay. En diciembre de 2003, el Poder Ejecutivo chileno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, reingresó el proyecto de creación de una Defensoría de los ciudadanos ante la Cámara de Diputados, introduciéndole algunas modificaciones de importancia a un proyecto original presentado en el año 2000, en especial en cuanto al ámbito de derechos observados por el órgano que se crea y la facultad de ejercer acciones judiciales en determinadas circunstancias. Esta defensoría aún no está funcionando como tal. Sin embargo, sus facultades las está ejerciendo la Comisión de Defensoría Ciudadana de Chile.

Si bien los primeros modelos de la defensoría escandinava y europea se limitaban a los casos de mala administración o negligencia gubernamental, en la América Latina moderna la influencia de la Constitución española de 1978 amplió su jurisdicción para incluir la rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos. En tiempos más recientes también se han visto casos de protección ambiental, libertad de prensa y supervisión de procesos electorales.

Al igual que en España, en gran parte de los países de América Latina la Defensoría del Pueblo formaba parte de los esfuerzos por superar el legado de violaciones asociadas con anteriores regímenes autoritarios. En este contexto de apoyo a la transición democrática, la sociedad confirió a esta institución un elevado nivel de legitimidad.

Tanto el diseño como los mecanismos institucionales de este organismo se concibieron de acuerdo con las necesidades y demandas específicas de los ciudadanos de cada país. Por ejemplo, en Colombia la Defensoría se ha involucrado en los esfuerzos de paz; en El Salvador y Guatemala, en acciones para velar por el respeto de los derechos humanos en el contexto de los acuerdos de paz; en Bolivia, en programas de lucha contra la droga; en Costa Rica, en algunos procesos de privatización y en Perú, en la supervisión de procesos electorales. Y, en general, en un continente con tan altos niveles de desigualdad, no resulta sorprendente que el énfasis de las acciones de las defensorías se oriente hoy a la promoción, defensa y protección de los derechos económicos y sociales.

Las características básicas de esta institución son el carácter no vinculante de sus decisiones y recomendaciones, sus poderes de investigación para fiscalizar las acciones de los funcionarios popularmente elegidos, su total autonomía del gobierno y los tribunales, y su obligación de presentar informes al Congreso.

Las defensorías del pueblo se encuentran por lo general vinculadas al Poder Legislativo, si bien en su mayoría son entidades autónomas desde el punto de vista funcional, administrativo y, en algunos casos, financiero (cuadro 5.6). En la mayoría de los países de la región presentan sus informes al Congreso, aunque en otros sentidos sean autónomas o se encuentren vinculadas a otras instituciones. Por ejemplo, en Honduras y Nicaragua son organismos autónomos y con una condición jurídica propia, aunque presentan un informe anual ante la Asamblea Nacional. En Colombia, la entidad está vinculada al Ministerio Público y en Venezuela tiene un nexo con Poder Ciudadano, si bien responde ante el Poder Legislativo.

Aunque sus decisiones y recomendaciones no son vinculantes, sus dictámenes pueden incorporar instrumentos efectivos de rendición de cuentas. En Argentina, la Defensoría puede desempeñar un papel activo en los procesos legales, al igual que en Bolivia, donde puede solicitar la revocatoria de sentencias en razón de su inconstitucionalidad, así como interponer apelaciones directas a fin de revocar un veredicto o presentar recursos de hábeas corpus, sin tener que dictar sentencia. En Colombia está facultada para solicitar medidas legales de protección y en Guatemala puede denunciar conductas administrativas que perjudiquen los intereses de personas particulares y condenar acciones del Ejecutivo. Si reciben también el apoyo de otros actores o entidades de control, esas intervenciones pueden contribuir al proceso de rendición de cuentas.

Las defensorías del pueblo también desempeñan otras funciones que contribuyen a tender un puente entre la sociedad y el gobierno. Por ejemplo, pueden tener competencia para emprender o plantear juicios, recibir las quejas de la ciudadanía y tomar medidas al respecto, brindar asistencia a las víctimas de ciertos delitos y orientar a los ciudadanos en la defensa de sus derechos.

En la mayor parte de los países de América Latina, la autoridad para nombrar al defensor recae en el Congreso (cuadro 5.7). Este nombramiento requiere casi siempre de una mayoría calificada, por lo general de dos tercios de los votos emitidos por los miembros o representantes de la institución que lo tenga a su cargo. El caso panameño es diferente, pues el nombramiento del *ombudsman* está en manos del presidente, aunque a partir de una moción del Legislativo.

Cuadro 5.6. Defensoría del Pueblo

País	Año de fundación	Vínculo con el Legislativo	Tipo de autonomía formal	Nexo con otras instituciones
Argentina Defensoría del Pueblo	1993	X	Autonomía funcional y financiera	
Bolivia Defensor del Pueblo	1994	X	Autonomía institucional	
Colombia Defensor del Pueblo	1991			X (Ministerio Público)
Costa Rica Defensoría de los Habitantes de la República	1992	X	Autonomía funcional y discrecional	
Ecuador Defensoría del Pueblo	1998	X	Autonomía funcional y financiera	
El Salvador Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	1993	X	Autonomía institucional	
Guatemala Comisión de Derechos Humanos	1985	X	Autonomía operativa	
Honduras Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	1992	X	Autonomía operativa y financiera	
México Comisión Nacional de Derechos Humanos	1990	X	Autonomía funcional y financiera	
Nicaragua Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	1995	X	Autonomía institucional	
Panamá Defensoría del Pueblo	1997		Autonomía institucional	
Paraguay Defensoría del Pueblo	1992	X	Autonomía funcional	
Perú Defensoría del Pueblo	1993	X	Autonomía operativa	
República Dominicana Defensor del Pueblo	2001			
Venezuela Defensoría del Pueblo	1999		Autonomía institucional	X Poder Ciudadano (Poder del Estado)

Fuente: elaboración propia.

En algunos países, la selección del *ombudsman* involucra a la sociedad civil. Tal es el caso de Ecuador, donde el Congreso elige a ese funcionario tras un proceso de consulta a organizaciones de derechos humanos legalmente reconocidas, así como en Nicaragua, cuyos diputados proponen una lista de candidatos después de consultar a las principales organizaciones de la sociedad civil.

Salvo en Venezuela, la mayor parte de los defensores del pueblo de América Latina pueden optar por la reelección. En algunos países, el Poder Legislativo está facultado para destituirlos, mientras que en otros como Bolivia, Colombia, Panamá y República Dominicana, esta es una atribución de la Corte Suprema.

Cuadro 5.7. Designación y período de mandato del *ombudsman*

País	Período de mandato	Renovación de nombramiento	Institución que designa al titular	Institución que destituye al titular
Argentina	5 años	Sí (una vez)	Congreso	Congreso
Bolivia	5 años	Sí (una vez)	Congreso	Corte Suprema
Colombia	4 años	Sí	Cámara de Representantes (a partir de una terna presentada por el presidente)	Corte Suprema (previa acusación del Fiscal de la Nación)
Costa Rica	4 años	Sí (una vez)	Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa
Ecuador	5 años	Sí (una vez)	Congreso (con recomendación de organizaciones reconocidas de derechos humanos)	Congreso
El Salvador	3 años	Sí	Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa
Guatemala	5 años	No	Congreso (a partir de una terna presentada por la Comisión de Derechos Humanos)	Congreso
Honduras	6 años	Sí	Congreso	No definida
México	5 años	Sí (una vez)	Senado	Senado (por juicio político) o Cámara de Diputados (por declaración de procedencia en materia penal)
Nicaragua	5 años	Sí	Asamblea Nacional (a partir de lista de candidatos consultada con organizaciones pertinentes de la sociedad civil)	Asamblea Nacional (previa audiencia con el titular del Ministerio Público)

(continúa)

Cuadro 5.7. (continuación)

País	Período de mandato	Renovación de nombramiento	Institución que designa al titular	Institución que destituye al titular
Panamá	5 años	Sí (una vez)	Presidente de la República (seleccionado por la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa entre candidatos que se postulan libremente)	Corte Suprema
Paraguay	5 años	Sí	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores (por acusación de la Cámara de Diputados)
Perú	5 años	Sí (una vez)	Congreso	Congreso
Rep. Dominicana	6 años	Sí (una vez)	Senado	Corte Suprema
Venezuela	7 años	No	Asamblea Nacional (a partir de una terna presentada por el comité de evaluación de postulaciones de Poder Ciudadano). Si no hay acuerdo en 30 días, la terna se somete a votación popular	Asamblea Nacional (previo pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia)

Fuente: elaboración propia.

Desempeño de la Defensoría del Pueblo

Como se señaló anteriormente con respecto a las instituciones de auditoría y el Ministerio Público, el elemento de autonomía puede ser constructivo y necesario, pero no depende exclusivamente del diseño institucional. De conformidad con la mayor parte de las disposiciones constitucionales y legales en la región, la Defensoría del Pueblo se considera en general como parte del Poder Legislativo, goza de autonomía funcional y administrativa y presenta sus informes ante el Legislativo, y por lo tanto a la ciudadanía en forma indirecta.

En el marco de este diseño, es probable que la autonomía del organismo dependa de la división de las fuerzas políticas que se encuentren en el poder. En los gobiernos divididos, cabe la posibilidad de que existan incentivos políticos para que las intervenciones de la Defensoría generen el apoyo y propicien el seguimiento por parte del Legislativo, lo que las hace más efectivas. Sin embargo, esto también puede aumentar las probabilidades de conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo, con sus efectos adversos sobre la gobernabilidad democrática.

Si el presidente controla la mayoría en el Congreso, podría bloquear cualquier iniciativa de la Defensoría que busque sancionar actos irregulares del Ejecutivo. Así ocurrió en Perú,

donde el control que ejercía el presidente Fujimori sobre el Legislativo impidió las acciones del defensor del pueblo para sancionar los abusos cometidos por las Fuerzas Armadas y los organismos de inteligencia. Sin embargo, las acciones de la Defensoría fueron fundamentales para precipitar la caída de ese gobierno.

Es probable que medidas como el establecimiento de un procedimiento de designación, el requerimiento de una mayoría calificada de los legisladores y la participación de las organizaciones de la sociedad civil resulten constructivas desde el punto de vista democrático. Sin embargo, esos procedimientos han generado problemas en algunos países cuando no fue posible alcanzar un consenso para designar al defensor del pueblo. Por ejemplo, hacia finales del año 2000, en Paraguay no se había designado al primer defensor del pueblo porque no se había alcanzado la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados, pese a los repetidos intentos en este sentido. En octubre de 2001 fue finalmente elegido el primer Defensor del Pueblo en Paraguay. Lo mismo ocurrió en El Salvador, donde durante varios años consecutivos no fue posible designar a un defensor.

Las defensorías, como parte de los organismos de rendición horizontal de cuentas —al igual que los otros dos conjuntos de instituciones— no pueden funcionar en forma aislada. En Perú, por ejemplo, la Defensoría se fundó gracias a la reforma constitucional de 1993, que la dotó de las facultades formales para ejercer funciones de control; pero al mismo tiempo se reforzó el núcleo de poder en torno a la Presidencia, las Fuerzas Armadas y el organismo de inteligencia. Por consiguiente, si bien la Constitución autorizaba y facultaba legalmente a la Defensoría para ejercer funciones de control dentro de su jurisdicción, en la práctica la concentración de poder intensificada con el autogolpe no le permitió a esta institución tomar medidas para proteger a los ciudadanos de las violaciones de sus derechos fundamentales.

Este factor reviste aún más importancia si las entidades responsables de exigir cuentas no tienen autoridad para emitir decisiones de carácter vinculante. Si no cuentan con el apoyo de otras instituciones públicas, en particular los tribunales, sus acusaciones pueden generar hostilidad por parte de la opinión pública sin que de hecho se sancione a los responsables de las irregularidades, lo cual en ciertos casos pone en riesgo la gobernabilidad democrática. La interacción con otros órganos de rendición horizontal de cuentas aparece de nuevo como una condición indispensable para su desempeño exitoso.

El nivel de legitimidad de un funcionario u organismo con poderes de control puede ser de gran importancia para el ejercicio de una rendición horizontal de cuentas. Ello mismo se predica de los titulares de las instituciones de auditoría y del Ministerio Público. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo peruana alcanzó un importante grado de legitimidad, en gran parte debido al liderazgo de su titular. Lo mismo sucedió con las Fiscalías de Colombia y Honduras en momentos críticos de lucha contra la corrupción. Este es, sin duda, otro factor que puede favorecer la rendición de cuentas en los casos en que otras entidades públicas no estén dispuestas a cooperar con los esfuerzos de control del *ombudsman*. Para ejercer un liderazgo importante, es necesario que la rendición horizontal de cuentas por parte de la Defensoría del Pueblo se complemente con la rendición vertical de cuentas por parte de la ciudadanía. En consecuencia, debido a que las decisiones de la primera no tienen carácter vinculante, debe persuadir a la ciudadanía y movilizar a la sociedad para que exija el res-

peto de sus derechos, por lo que es fundamental la interacción positiva entre la Defensoría y las organizaciones de la sociedad civil.

Conclusiones

La democracia liberal está basada en un Estado de derecho cuyas metas esenciales son la garantía de la igualdad política y legal y la sujeción de la acción pública a la ley. La igualdad debe ser redefinida y reafirmada como la observancia de los derechos fundamentales, pues la esencia de la democracia en términos de su calidad estará determinada por la observancia de estos principios. Y de allí fluye el concepto de su desempeño a la hora de evaluar su calidad, para revalidar permanentemente su eficacia.

Sin lugar a dudas, los sistemas políticos de América Latina han hecho avances en cuanto al establecimiento de organizaciones semiautónomas que fiscalicen el ejercicio de la autoridad pública. En la actualidad, la salud de la democracia depende más que nunca de su desempeño.

La necesidad de proteger y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y promover la participación cívica ha contribuido a los avances constitucionales más recientes. En consecuencia, el objetivo de la institucionalización de los organismos para la rendición horizontal de cuentas es fortalecer el Estado de derecho y aumentar el nivel de desempeño, la transparencia, la probidad y la integridad de las acciones del Estado.

Durante las últimas dos décadas, la adopción de reformas constitucionales y legales permitió en muchos países el establecimiento de organismos como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Fiscalía General. Las reformas también tuvieron el propósito de arraigar estas instituciones al sistema democrático con mayor firmeza y permitirles desarrollar sus capacidades e independencia. Los esfuerzos de institucionalización abarcaron también a las máximas instituciones de auditoría, fundadas en su mayoría durante la primera mitad del siglo XX, pero por lo general carentes de autonomía real.

Con respecto a América Latina, se ha sugerido que al crearse entidades horizontales de rendición de cuentas es necesario considerar sus reacciones ante situaciones hipotéticas, por ejemplo que el jefe del Ejecutivo sea acusado de abusos graves de autoridad, una posibilidad a la que de hecho se han enfrentado ya algunos regímenes presidencialistas de la región. En la práctica, tanto el procurador general como el fiscal general, el contralor y el defensor del pueblo han ejercido su autoridad pública en repetidas ocasiones durante la última década en la vida del hemisferio, con distintos resultados. Esas experiencias permiten corroborar la necesidad de dotar a estos organismos de autoridad constitucional y legal suficiente para abordar casos de incumplimiento o concentración indebida de funciones y abusos de poder. Los casos que involucraron a la Contraloría General en Nicaragua, la Fiscalía General de la Nación en Colombia y en Venezuela, así como la Procuraduría en Brasil y la Defensoría del Pueblo en Perú, han servido como prueba de fuego para valorar el papel y autoridad de este tipo de institución en su relación con el Poder Ejecutivo. Acciones recientes como las puestas en marcha por la Fiscalía General de Costa Rica corroboran la importancia de estos mecanismos de control.

A fin de que la democracia y los organismos de rendición horizontal de cuentas adquieran legitimidad, el público debe comprobar que sus investigaciones tarde o temprano se traduzcan en enjuiciamientos, sentencias y sanciones efectivas, coherentes con las normas éticas y legales. Esto debe ser así para desestimar la acusación de politización de las acciones de estos organismos, esgrimida por algunos opositores a su fortalecimiento. En cada caso, aquellos deben poseer y ejercer la autonomía política requerida para ganarse el respeto de la ciudadanía.

Un factor esencial para que estas instituciones desempeñen una labor efectiva es que no trabajen de manera aislada, sino en el marco de una “red de poderes relativamente autónomos” con el respaldo de una sociedad civil activa y dentro de un clima favorable por parte de la opinión pública (O’Donnell, 2000). Cuando los organismos de control trabajan dentro de un relativo aislamiento institucional, es aún más importante la retroalimentación positiva entre la rendición vertical y la rendición horizontal de cuentas, pues el respaldo de la opinión pública puede estimular y movilizar a otras instituciones públicas a fin de que apoyen las iniciativas de un contralor o fiscal determinado para exigir cuentas a las autoridades políticas.

Aunque se ha propuesto el establecimiento de mecanismos superpuestos y redundantes de control como forma de mejorar la ética en la toma de decisiones públicas, esto también puede conducir a situaciones de estancamiento y políticas públicas menos eficaces. Es necesario delimitar y especificar las responsabilidades y potestades de las diferentes instituciones de rendición horizontal de cuentas, con el fin de que realicen sus funciones de vigilancia y control con eficiencia, sin obstaculizar el desempeño gubernamental eficaz.

Otro problema que enfrentan las entidades de rendición de cuentas en la región es la falta de coordinación institucional con otros organismos que participan del sistema de justicia penal, lo que provoca cierto aislamiento institucional desfavorable para la eficiencia y efectividad de esas entidades. El aumento de la impunidad podría atribuirse, al menos en parte, a la falta de coordinación entre los jueces, los fiscales, el defensor del pueblo, el contralor, el titular del Ministerio Público y la policía. La experiencia de los últimos años ha mostrado las bondades de trabajar conjunta y coordinadamente en el ámbito de la investigación criminal.

Asimismo, es probable que la legitimidad de una institución y su titular ante la ciudadanía influya en su desempeño eficaz: instancias como la Procuraduría y la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría han llegado a disfrutar de una credibilidad y legitimidad importantes, en gran parte debido al mandato de determinadas figuras. No obstante, permanece el peligro de que algunos funcionarios sean designados sin que las oficinas que dirigen se encuentren institucionalizadas, como ha ocurrido en algunos países. De hecho, el proceso de consolidación institucional de las entidades acusadoras dentro del régimen penal ha sido una tarea que ya comienza a contarse en décadas.

Para el establecimiento de entidades autónomas de rendición de cuentas es fundamental garantizar que sus intervenciones sean responsables. Es posible implantar mecanismos diferentes para garantizar la participación del público en la formulación y supervisión de políticas, a fin de promover la transparencia (obviamente, algo desaconsejable en los procedimientos disciplinarios y penales, en los que la confidencialidad es esencial para el éxito de las investigaciones). La participación cívica también moviliza el apoyo de otras

instituciones públicas y privadas y constituye una respuesta adecuada a la clásica pregunta: ¿quién controla al contralor? Sin una participación significativa de la población, la opinión pública podría socavar la legitimidad y eficacia de estas instituciones, desafiando su autoridad en muchos frentes.

De manera similar, cualquier análisis sobre estas entidades en América Latina debe partir del reconocimiento de la extensa brecha entre la autoridad legal formalmente conferida y el desempeño, la autonomía y autoridad de estas instituciones y sus integrantes en la práctica. Por último, si bien es cierto que estas entidades para la rendición horizontal de cuentas pueden contribuir a superar el déficit democrático en la región, también es cierto que el propio contexto institucional y cultural en el que están inmersas puede contribuir al fracaso de sus gestiones. En entornos nacionales y culturales poco favorables, aun instituciones “sofisticadas” desde el punto de vista del desarrollo democrático podrían tener impacto limitado si su trabajo no está acompañado de la educación cívica sistemática, y de campañas dirigidas a la opinión pública para combatir el abuso de poder, la corrupción y la mala administración en el ámbito gubernamental. Es necesario recordar que la importancia de las instituciones para la rendición de cuentas depende tanto de su contribución a la educación cívica y el desarrollo democrático en general como de los resultados concretos de sus esfuerzos en el campo jurídico.

Referencias

- Avritzer, Leonardo. 2000. "Teoría Democrática, Esfera Pública y Deliberación". En: *Revista Metapolítica* N° 14, Vol. 4, abril-junio. México.
- Bohman, James. 2000. "La democracia deliberativa y sus críticos". En: *Revista Metapolítica* N° 14, Vol. 4, abril-junio. México.
- Carrillo-Flórez, Fernando. 1998. "La Independencia Judicial y su relación con los órganos legislativos". En: *Saint Louis University Law Journal*, N° 4, Vol.42, otoño.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (coordinador). 2000. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD - Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Eudeba, Buenos Aires.
- Cohen, Joshua. 2000. "Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa". En: *Revista Metapolítica* N° 14, Vol. 4, abril-junio. México.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2002. "Conclusion". En: Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislatures and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Domingo, Pilar. 1999. "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America". En: Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (editores), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Duce, Mauricio. 1999. "Problemas en torno a la reconfiguración del Public Prosecutor en América Latina", traducción del capítulo III de *Criminal Justice System in Latin America*, tesis para la maestría en Ciencias Jurídicas presentada ante el Programa de Estudios sobre Derecho Internacional (Facultad de Derecho) de la Universidad de Stanford, mayo.
- Foro Económico Mundial. 2005. *Informe de competitividad mundial 2005-06*. Nueva York: Oxford University Press.
- Fox, Jonathan. 2000. "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", ponencia presentada en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, 8 a 9 de mayo.
- Groisman, Enrique y Emilia Lerner. 2000. "Responsabilización por los controles clásicos". En: CLAD (coordinador), *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD - Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Eudeba, Buenos Aires.

- Hammergren, Linn. 1998. *Institutional Strengthening and Justice Reform*. Center for Democracy and Governance USAID.
- Kenney, Charles D. 2000. "Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, 8 a 9 de mayo.
- Lupia, Arthur y Mathew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* Vol. 5, N° 1, enero.
- . 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies". En: Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (editores), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- . 2000. "Further Thoughts on Horizontal Accountability", borrador para la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, 8 a 9 de mayo.
- Pope, Jeremy and Frank Vogel. 2000. "Making Anticorruption Agencies More Effective". En: *Finance and Development* Vol. 37, N° 2, junio.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, y Bernard Manin (editores). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sadek, Maria Tereza y Rosângela Batista Cavalcanti, 2000. "The New Public Prosecution and the efficiency of accountability mechanisms". Ponencia presentada en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, 8 a 9 de mayo.
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability". En: Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (editores), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- . Larry Diamond y Marc Plattner (editores). 1999. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Shugart, Matthew Soberg, Erika Moreno y Brian F. Crisp. 2000. "The Accountability Deficit in Latin America". Borrador para la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, 8 a 9 de mayo.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzotti. 2000. "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship". Ponencia presentada en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, 8 a 9 de mayo.

Segunda parte

Instituciones y democracia (II):
partidos políticos

Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática

Los partidos políticos constituyen un elemento indispensable para el funcionamiento democrático. Toda democracia moderna gira en torno a un sistema de partidos en el que al menos dos de ellos compiten libremente por el poder. El papel de los partidos es esencial para reclutar y seleccionar a los aspirantes a los cargos políticos, organizar el proceso electoral, estructurar el apoyo político de la opinión pública en torno a determinados programas políticos, intereses socioeconómicos y valores, incluir los intereses y las preferencias de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas, formar el gobierno y establecer acuerdos políticos en el ámbito legislativo (Sartori, 1976; Lipset y Rokkan, 1967; La Palombara y Weiner, 1966).

Al menos tres características distintas de los sistemas de partidos definen su impacto en la gobernabilidad democrática: 1) *el nivel de institucionalización*; 2) *el grado de fragmentación*; y 3) *el grado de polarización*. De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995), el sistema de partidos está institucionalizado cuando las pautas de competencia interpartidista son relativamente estables, los partidos cuentan con bases de apoyo social sólidas y profundas, tanto los partidos como las elecciones son percibidos como legítimos y como instrumentos únicos para determinar quién gobierna, y las organizaciones partidistas se caracterizan por contar con reglas y estructuras razonablemente estables.

El grado de fragmentación del sistema de partidos indica el número de agrupaciones que obtienen habitualmente una proporción significativa de los votos y escaños. El grado de polarización se relaciona con la magnitud de las diferencias entre los distintos partidos respecto de su ideología política y su base social.

En un sistema institucionalizado, los partidos son actores importantes para canalizar y articular las demandas políticas.¹ Las agrupaciones con un grado razonable de cohesión,

¹ En Mainwaring y Scully (1995) se expone un análisis más detallado sobre la importancia de la institucionalización del sistema de partidos para la gobernabilidad democrática. El debate sobre el vínculo entre dichos sistemas y la gobernabilidad se nutre de manera importante del marco utilizado para el análisis en su libro.

bases sólidas de apoyo social y programas políticos identificables facilitan la representación de las preferencias e intereses del público y refuerzan las posibilidades de que los ciudadanos exijan rendición de cuentas a las autoridades políticas. Para el ciudadano, la tarea de definir la posición política y la conducta de los distintos candidatos es muy compleja. La existencia de los partidos permite que los ciudadanos expresen mediante el voto sus preferencias ideológicas en un sentido amplio, sus valores y la orientación política que favorecen. La opinión de la ciudadanía sobre los distintos candidatos se apoyará, en alguna medida, en los programas y el desempeño del partido al que estén afiliados, antes que en la personalidad de los candidatos y en sus vínculos patrimoniales con el electorado. Del mismo modo, en los sistemas de partidos más institucionalizados el político depende, al menos en parte, del partido para lograr un cargo y avanzar en su carrera. En consecuencia, no sólo el público podrá expresar mejor sus preferencias sino que las autoridades políticas deberán respetar las reglas del juego democrático, adoptar decisiones que concuerden con los objetivos programáticos del partido en un sentido amplio, y abstenerse de atraer a las masas mediante tácticas populistas y demagógicas.

Asimismo, la institucionalización del sistema de partidos tiende a fomentar una mayor estabilidad política y eficacia gubernamental, pues los actores sociales terminan por aceptar que la vía electoral y los canales legislativos constituyen la manera más propicia de incidir en la formulación de políticas. La articulación de las demandas del público y las organizaciones de la sociedad civil a través de instituciones legítimas y consolidadas disminuye el riesgo de que los conflictos políticos se intensifiquen y se vuelvan incontenibles.² Tanto los ciudadanos como los grupos sociales confían en que los partidos y sus dirigentes actúan en favor de sus intereses y, por lo tanto, están más dispuestos a otorgarles cierto grado de autoridad para la toma de decisiones en tiempos de crisis, cuando se requieren medidas difíciles y polémicas. La negociación es inevitable. Ningún grupo social o con intereses comunes puede satisfacer todas sus demandas a través de los partidos políticos y el Poder Legislativo, pero muy pocos serán totalmente ignorados.

De manera similar, la política es más predecible en el contexto de un sistema de partidos institucionalizados: los resultados electorales no varían espectacularmente entre una elección y la siguiente, si bien algunos partidos desaparecen y muchos otros emergen (Mainwaring y Scully, 1995). Las reglas de conducta e interacción son más conocidas y aceptadas y los actores políticos conocen la mejor manera de lograr sus objetivos. En cambio, en escenarios menos institucionalizados los actores están más preocupados por el futuro y son más proclives a perseguir metas a corto plazo, aun cuando implique costos a largo plazo para sí mismos o para el sistema en su conjunto. La incertidumbre sobre el futuro puede llevar a algunos actores políticos a trabajar para socavar o disolver el sistema democrático.

² Como señala Arriagada (2001), una sociedad civil fortalecida en el contexto de un sistema de partidos debilitado puede convertirse en una fuente de inestabilidad política. Esa fortaleza sólo mejora el desempeño democrático si existen instituciones representativas, como los partidos políticos, que cumplan adecuadamente su papel de intermediarias.

Por último, un sistema de partidos institucionalizado favorece la gobernabilidad porque incrementa las probabilidades de que el Poder Ejecutivo cuente con apoyo en el ámbito parlamentario (Mainwaring y Shugart, 1997). Cuando los partidos son débiles e indisciplinados, el presidente tiene menos probabilidades de contar con un apoyo estable en el Congreso, porque en esos casos el mandatario tiene más probabilidades de ser elegido sin el respaldo de un partido consolidado, de tal forma que su triunfo no se traduce necesariamente en el número de representantes de su partido en el Congreso. Además, aun cuando el partido gobernante logra un número importante del total de escaños, es posible que el apoyo entre los legisladores del mismo partido sea frágil debido a la falta de disciplina partidista. Cuando el presidente goza de popularidad, es probable que los legisladores tengan interés en prestarle su apoyo. Pero cuando la popularidad decae, quedan pocos incentivos para que los legisladores se mantengan leales a la agrupación gobernante, debido a la escasa importancia de la filiación partidista.

La dificultad de sostener un gobierno con el apoyo de una coalición de varios partidos es inherente al sistema presidencialista (véase el capítulo 4). Debido a que la legitimidad y el mandato del Poder Ejecutivo y el Legislativo tienen bases diferentes, los sistemas presidencialistas brindan menos alicientes para integrar una coalición que los sistemas parlamentarios. Los impedimentos para la formación de coaliciones tienden a magnificarse cuando los partidos se encuentran débilmente institucionalizados. En este contexto, los partidos por lo general no son capaces de actuar como unidad para respaldar un liderazgo definido y las acciones de sus miembros no siguen un curso definido. Con frecuencia deben comprar el apoyo de determinados legisladores mediante promesas de fondos presupuestarios, concesiones legislativas y, a veces, prácticas corruptas. Debido a la limitada cohesión interna de las agrupaciones, es probable que las alianzas que se formen sean transitorias.

Los factores empleados tradicionalmente para distinguir los sistemas de partidos —el número de partidos relevantes y el grado de polarización ideológica— deberían influir en la gobernabilidad de los sistemas democráticos.³ La cantidad de partidos incide en las probabilidades de que el oficialismo controle una mayoría de los escaños y logre apoyo mayoritario en la esfera legislativa para los programas del Poder Ejecutivo. Cuanto más fragmentado se encuentre el sistema de partidos, mayor será la necesidad de establecer alianzas y más difícil será mantenerlas. Por lo tanto, la obstrucción entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo es más probable cuando el número de agrupaciones es escaso que en el contexto de un sistema fragmentado de partidos. La parálisis gubernamental es un resultado negativo en sí mismo, aunque a la vez permite justificar acciones destinadas a socavar o burlar las instituciones, lo que contribuye a desestabilizar el sistema democrático.

Los sistemas de partidos polarizados, más frecuentes en entornos multipartidistas, también tienden a obstaculizar la gobernabilidad democrática más que aquellos escasa

³ Sartori (1976) desarrolló la clasificación convencional de los sistemas de partido en torno del número de partidos y su grado de polarización ideológica.

o moderadamente polarizados. La formación de alianzas interpartidistas y los acuerdos ocasionales para allanar el funcionamiento del Poder Legislativo es más compleja en los sistemas polarizados. La dinámica de esos sistemas perjudica la estabilidad y el desempeño de gobiernos que representan partidos del centro del espectro político, lo que acentúa la polarización del sistema y amenaza la estabilidad del régimen (Sartori, 1976; Sani y Sartori, 1983).

El razonamiento anterior implica que, en un contexto democrático, los sistemas con relativamente pocos partidos importantes y una polarización escasa o moderada son más proclives a una gobernabilidad estable y eficaz. Esto no significa que las condiciones opuestas —cuando la legislación electoral apunta a concentrar artificialmente el sistema de partidos o desalienta la movilización en torno a una ideología— favorezcan necesariamente la democracia. En el largo plazo, la salud de la democracia depende de la representatividad y la legitimidad de las instituciones democráticas, y no sólo de la efectividad de estas.

También es importante señalar que la existencia de un tipo particular de sistema de partidos no determina el éxito o el fracaso de la gobernabilidad democrática. Sin lugar a dudas, no todas las democracias emergentes están condenadas al fracaso, pese a que sus sistemas de partidos (casi por definición) están débilmente institucionalizados. En este sentido, pueden evolucionar a partir de conductas conscientes e inconscientes de la clase política y de la influencia del entorno social y económico. En América Latina, las últimas décadas han sido testigos de la disgregación de sistemas de partidos considerablemente institucionalizados y del desarrollo sostenido de unos cuantos sistemas que, por el contrario, estaban poco institucionalizados. En ciertos países, los mismos rasgos estructurales que parecieron contribuir al colapso democrático durante las décadas de 1960 y 1970, hoy son compatibles con una gobernabilidad democrática bastante eficaz y estable. En consecuencia, la gobernabilidad democrática se facilita en sistemas de partidos institucionalizados, con un nivel moderado de polarización ideológica y un número limitado de partidos relevantes. Pero estas características no son garantía de éxito o requisito indispensable para la gobernabilidad.

El contexto en que se desarrollan los sistemas de partidos de América Latina en la actualidad es muy diferente del que existía en Europa Occidental y Norteamérica cuando surgieron sus actuales sistemas de partidos, debido a la llegada de la televisión y otros medios de comunicación masiva, el debilitamiento de las tradicionales divisiones ideológicas y la atribución de más poderes al Estado. Como lo evidencia el debilitamiento de los nexos entre ciudadanos y partidos en todo el globo, es probable que los sistemas de partidos que se desarrollan en democracias incipientes o reinstauradas no establezcan una conexión con la sociedad tan estable y profunda como la lograda en su momento por las democracias más consolidadas. No obstante, los partidos siguen siendo fundamentales para el proceso electoral y para la representación de los intereses y preferencias del público en el Poder Legislativo.

Evaluación de la institucionalidad de los sistemas de partidos en América Latina

Los sistemas de partidos que se desarrollaron durante las últimas dos décadas en los países de América Latina, se formaron en diferentes momentos de sus respectivas historias. En algunos casos, las agrupaciones más importantes del período se constituyeron, incluso durante el siglo XIX, a partir de la clásica división entre liberales y conservadores que influyó en la evolución de los partidos de Europa Occidental. En otros, los principales movimientos de la década de 1980 surgieron en épocas tan recientes como la segunda mitad del siglo XX. Además de la edad de los sistemas de partidos, existen importantes diferencias en la magnitud de la experiencia democrática de los distintos países. Países como Colombia, Costa Rica y Venezuela contaban ya con décadas de competencia política ininterrumpida antes del decenio de 1980. Entre las democracias de la región de la llamada “tercera ola”, hubo sistemas de partidos como los de Argentina, Chile y Uruguay, formados durante la transición del autoritarismo a la democracia, que fueron en su mayor parte la continuación de los existentes en anteriores períodos democráticos. En otros países como Brasil, México, Paraguay y la mayor parte de Centroamérica, la transición implicó la formación de partidos nuevos para que compitieran contra el partido o facción militar que encabezaba el régimen anterior más restrictivo.

El nivel de institucionalización del sistema de partidos es en gran medida producto de la historia política de cada país. La institucionalización facilita la gobernabilidad del sistema democrático, pero en países donde la democratización implica la construcción de una competencia interpartidista escasamente existente hasta ese momento, es probable que haya cierta “desinstitucionalización” antes de que el sistema de partidos alcance un nivel institucional democrático. Si bien esos sistemas pueden estar en desventaja respecto de los que logran sencillamente “resucitar” sistemas de partidos aletargados, la estructuración de la política de partidos constituye un proceso necesario y a veces prolongado en el camino hacia la consolidación del sistema democrático.

En esta sección se comparan los sistemas de partidos de los países de América Latina por medio de diferentes dimensiones de institucionalización y de un índice global que combina las dimensiones individuales.⁴ Se someten a análisis las dimensiones características de un sistema de partidos institucionalizado, de acuerdo con la definición anterior; estas son las siguientes: 1) relativa estabilidad de los modelos de competencia interpartidista; 2) arraigo social estable y profundo de los partidos; 3) percepción popular de la legitimidad de los partidos y las elecciones como legítimos, y de que estos son los únicos

⁴ El análisis sigue la estructura definida por Mainwaring y Scully (1995), aunque se actualizan las mediciones efectuadas por esos autores y se agregan otras. Las mediciones adicionales derivan de datos de Latinobarómetro, de los que no disponían los autores mencionados. El Latinobarómetro es una encuesta de opinión que se inició en 1988 con un estudio piloto centrado en cuatro países (Argentina, Brasil, Uruguay y Chile), estudio que se amplió en 1995 a cuatro países más (México, Paraguay, Perú y Venezuela). A partir de 1996 el estudio se volvió a extender a otros nueve países más, y en la actualidad comprende 18 países. La encuesta de 2004 también incluye a República Dominicana, con lo que el total de países sólo para ese año es de 18. Para más información sobre el muestreo de las encuestas del Latinobarómetro, consúltese <http://www.latinobarometro.org>.

instrumentos para determinar quién gobierna; y 4) un sistema de partidos con reglas y estructuras estables.

Estabilidad de los modelos de competencia interpartidista

La estabilidad o regularidad de los patrones de competencia entre los partidos se puede medir mediante un índice de volatilidad electoral,⁵ que permite valorar el cambio neto en la porción de escaños (y votos) de todos los partidos entre una elección y la siguiente. Si por ejemplo, en los comicios anteriores el partido A recibió el 60% del total de escaños y el partido B recibió el 40%, mientras que en los más recientes el partido A obtuvo el 40% y el partido B, el 60%, el índice de volatilidad entre ambas elecciones es del 20%: el partido A perdió el 20% de sus escaños y el partido B ganó el mismo porcentaje, de manera que el cambio es del 20%. La volatilidad puede ser el resultado de un cambio en la cantidad de votos (y escaños) que obtiene un conjunto determinado de partidos, o del surgimiento o desaparición de ciertas agrupaciones.

En el cuadro 6.1 se muestra la volatilidad media de acuerdo con el número de escaños en la Cámara baja y con la proporción de votos obtenidos en las elecciones presidenciales en los 18 países que abarca este estudio. Los países se ordenan según el nivel de volatilidad (del más bajo al más alto), a partir de una volatilidad promedio definida de acuerdo con ambos parámetros.

Este cuadro sugiere que hay un enorme rango de volatilidad electoral en los países de la región: es mínima en Honduras, Uruguay, Nicaragua y Chile, pero en extremo elevada entre los países clasificados en el tercio inferior del cuadro. Respecto de los escaños en la Cámara baja, no se produjo prácticamente ningún cambio en el desglose de partidos entre una elección y la siguiente en Chile, y en el caso de Honduras hubo un ligero cambio. Entretanto, en Perú y Guatemala un promedio superior al 45% de los escaños ha cambiado entre los distintos partidos. En Ecuador, Bolivia, Venezuela y Brasil se registraron porcentajes de volatilidad promedio entre un 30% y un 40%.

La volatilidad —y el orden de los países— es similar para las elecciones presidenciales y los escaños parlamentarios. Con el reciente aumento del número de votos para el candidato chileno de centro-derecha, la volatilidad de las elecciones presidenciales en ese país supera significativamente el índice basado en los escaños de la Cámara baja. En Ecuador, Colombia y Argentina también se aprecia una volatilidad mayor al analizar el voto presidencial.

Respecto de las democracias de Europa Occidental, al menos la mitad de los países de América Latina experimentaron una elevada volatilidad electoral. Un estudio que abarcó todas las elecciones realizadas en 13 países de esa región europea entre 1885 y 1985 reveló que el caso individual de volatilidad más elevada —el de Alemania entre 1919 y 1920— fue del 32,1%.⁶ El promedio más elevado de volatilidad para todo el período, registrado en

⁵ Se utiliza el índice de volatilidad electoral de Pedersen, que es el resultado de combinar el cambio neto en el porcentaje de escaños (o votos) que cada partido gane o pierda entre una elección y otra y luego se divide esa cifra por dos.

⁶ Bartolini y Mair (1990), citados por Mainwaring y Scully (1995).

Cuadro 6.1. Volatilidad electoral en América Latina

País	Esaños en la Cámara baja			Voto presidencial			
	Período	Número de periodos electorales	Volatilidad media (A)	Período	Número de periodos electorales	Volatilidad media (B)	Volatil. media (A) + (B)
Honduras	1981-2001	4	7,67	1981-2001	4	6,23	6,95
Nicaragua	1990-2001	2	15,05	1990-2001	2	10,5	12,77
Chile	1989-2001	3	3,47	1989-1999	2	22,17	12,82
Uruguay	1984-2004	4	14,65	1984-2004	4	14,59	14,62
Costa Rica	1978-2002	6	16,96	1978-2002	6	12,95	14,95
México	1979-2003	9	14,23	1982-2000	4	18,43	16,33
El Salvador	1985-2003	6	18,09	1984-2004	4	19,48	18,79
Rep. Dominicana	1978-2002	6	19,09	1978-2004	7	23,08	21,09
Paraguay	1989-2003	3	19,86	1989-2003	3	28,7	24,28
Argentina	1983-2003	10	18,35	1983-2003	4	31,7	25,02
Colombia	1978-2002	7	17,51	1978-2002	6	33,64	25,58
Panamá	1994-2004	3	19,36	1994-2004	3	34,78	27,07
Brasil	1986-2002	5	28,67	1989-2002	3	36,35	32,51
Venezuela	1978-2000	5	28,98	1978-2000	5	37,04	33,01
Bolivia	1980-2002	5	29,09	1980-2002	5	38,68	33,88
Ecuador	1979-2002	9	32,55	1978-2002	6	46,26	39,41
Guatemala	1985-2003	5	46,95	1985-2003	4	48,95	47,95
Perú	1980-2001	5	51,83	1980-2001	5	52,21	52,02
Total		96	22,35		76	28,65	25,50

Fuente: este cuadro es una modificación del cuadro 1.1 que se encuentra en Mainwaring y Scully (1995), centrado esta vez en el período del estudio y actualizado hasta fines del año 2004.

Francia, fue del 15,2%. Mientras tanto, en varios países latinoamericanos, la volatilidad media para el período que abarca este estudio fue superior al valor más alto registrado durante cien años de historia democrática europea. Asimismo, en términos de los promedios del período, dos terceras partes de los países de América Latina experimentaron mayor volatilidad electoral que la democracia europea más volátil.

Esta medición oculta cambios considerables en los sistemas de partidos de algunos países. Antes de la década de 1990, los patrones venezolanos de competencia electoral se encontraban entre los más estables de la región. Sin embargo, el derrumbe de la legitimidad de los partidos políticos más grandes y los cambios del sistema electoral generaron una ola de volatilidad y el surgimiento de un número extraordinariamente elevado de partidos y movimientos nuevos. Los cambios en el sistema electoral y la creciente fragmentación de los dos partidos principales en Colombia también han traído consigo un aumento significativo, aunque menos pronunciado, en la volatilidad. En Argentina, la pérdida de caudal electoral histórico por parte de uno de los partidos más antiguos del país, la Unión Cívica Radical, también hizo que la volatilidad en este país se incrementara en los últimos años, especialmente a partir de los resultados de las últimas elecciones presidenciales.

En cambio, durante el período, el sistema de partidos brasileño evolucionó de una gran volatilidad hacia niveles más moderados. Este patrón refleja en parte el hecho de que durante la transición democrática resurgieron nuevas fuerzas políticas destinadas a llenar los muchos vacíos del bipartidismo impuesto durante gran parte del régimen militar. La transición en ese país, que heredó muy poco de la época democrática anterior, implicó la creación de un nuevo sistema de partidos. Los triunfos electorales consecutivos del presidente Fernando Henrique Cardoso y su coalición dieron una mayor estabilidad a la competencia política durante la segunda mitad de la década de 1990.

Estabilidad y profundidad del arraigo de los partidos en la sociedad

La segunda dimensión del nivel de institucionalización del sistema de partidos es la profundidad de sus vínculos con la ciudadanía y los grupos organizados. La existencia de nexos más sólidos entre los partidos y la sociedad debería contribuir a una mayor estabilidad en los patrones de votación. En otras palabras, cuando una parte significativa del electorado se siente afín a algún partido político, es menos probable que se produzcan cambios notorios en la distribución de los votos para los distintos partidos entre una elección y la siguiente. Sin embargo, ambas dimensiones no van necesariamente de la mano y miden aspectos diferentes del concepto de institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995).

La manera más directa de medir cuán profundamente han penetrado los partidos en la sociedad sería mediante encuestas internacionales con datos electorales comparativos, que permitirían analizar cuán estables son las preferencias de los votantes por los distintos partidos, la profundidad de los nexos entre unos y otros y la consistencia del voto entre grupos socioeconómicos determinados. Sin embargo, hasta el momento no existe este tipo de estudio exhaustivo y comparativo para el conjunto de países incluidos en el presente estudio. En cambio, se han desarrollado dos mediciones alternativas a partir de las res-

Cuadro 6.2. Escaños controlados por los partidos importantes al inicio y al final del período de estudio

País	Partidos importantes al inicio de la transición (10% o más del total de escaños)	Porcentaje de escaños al inicio del período	Año de la primera elección	Porcentajes de escaños durante la elección más reciente	Año de la elección más reciente	Dismin. porcentual
Nicaragua	Unión Nacionalista Opositora (UNO) (APC, MDN, PALI, PAN, PC, PDCN, PLC, PLI, PNC, PSD, PSN) FSLN	98,9	1990	98,9	2001	0,0
Uruguay	PC, PN, FA/EP	98,0	1984	96,9	2004	1,1
Chile	PDC, PPD, RN, UDI	78,3	1989	76,7	2001	2,1
Honduras	PLH, PNH	95,5	1981	90,6	2001	5,1
Panamá	PRD, MOLIRENA, PDC, PPA	91,0	1989	79,5	2004	12,7
Paraguay	ANR, PLRA	95,8	1989	72,5	2003	24,4
México	PRI, PAN	100,0	1979	74,6	2003	25,4
Rep. Dominicana	PRD, PR/PRSC	100,0	1978	72,7	2002	27,3
Costa Rica ¹	PLN, Coalición Unidad/PUSC	91,2	1978	63,2	2002	30,8
Argentina	UCR, PJ	94,5	1983	63,1	2003	33,3
Bolivia	ADN, MIR, MNR, MNRI	80,8	1982	49,3	2002	39,0
El Salvador	ARENA, PDC, PCN	96,7	1985	57,1	2003	40,9
Colombia	PCC, PLC	97,5	1978	46,3	2002	52,5
Brasil	PMDB, PFL	77,6	1986	30,8	2002	60,3
Perú	AP, PAP	86,7	1980	24,2	2001	72,1
Venezuela	AD, COPEI	86,4	1978	22,4	2000	74,1
Ecuador	CFP, ID, PCE	78,3	1979	14,0	2002	82,1
Guatemala	DCG, UCN, MLN, PDCN, PR	92,0	1985	0,6	2003	99,3

¹ El Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) se fundó en 1983 como resultado del reagrupamiento de la Coalición de la Unidad, la alianza conservadora que presentó candidatos durante las elecciones de 1978 y 1982, integrada por los partidos Republicano Calderonista (PRC), Renovación Democrática (PRD), Demócrata Cristiano (PDC) y Unión Popular (PUP). El PUSC se considera sucesor de la Coalición Unidad y no un partido nuevo, debido a la continuidad en las bases y elites que lo apoyan.
Fuente: elaboración propia.

puestas del público registradas en los sondeos de Latinobarómetro y los cambios a largo plazo en los resultados electorales.

La capacidad de los partidos de resistir períodos prolongados de competencia electoral se considera un indicador de la estabilidad de sus vínculos con el electorado: si algunos partidos se debilitan mientras surgen nuevas agrupaciones, podría dudarse de que hubieran logrado una lealtad sólida de parte de la ciudadanía o alcanzado un arraigo importante en la sociedad. En el cuadro 6.2 se compara el total de escaños controlados por los partidos más grandes al inicio del período que abarca este estudio, en relación con la porción que estos mismos partidos controlaban después de los comicios más recientes. Se considera que un partido es “significativo” si obtuvo el 10% o más del total de escaños en la Cámara baja durante los primeros comicios del período estudiado. En la última columna se anota la disminución porcentual observada en la porción de escaños controlados por las respectivas agrupaciones.

El cuadro muestra amplias variaciones en el destino de los partidos que al inicio del período dominaban la escena política de la región. En Guatemala, Ecuador, Venezuela y Perú, los partidos más grandes experimentaron pérdidas muy significativas e incluso, en los primeros dos países, desaparecieron en términos prácticos. En las elecciones del año 2000, los dos partidos venezolanos más consolidados hasta ese momento habían sufrido un gran deterioro; mientras que en ese mismo año en Perú sucedió un fenómeno similar, aunque en las elecciones siguientes (2001) el Partido Aprista Peruano recuperó parte del caudal electoral histórico de la mano de su candidato, el ex presidente Alan García.

En cambio, el nivel de apoyo electoral para los partidos más importantes en Nicaragua, Uruguay, Chile, Honduras y Panamá se mantuvo bastante estable. Paraguay, México, República Dominicana y Costa Rica están entre los países en que la pérdida de escaños de los partidos tradicionales se ubicó aproximadamente entre un 25 y un 30%; sin embargo, si bien estos escenarios muestran un debilitamiento de los partidos tradicionales, estos aún siguen siendo fuertes porque conservan una proporción elevada de los escaños (en la Cámara alta de República Dominicana, el PRD tiene el 90% de los lugares). En el caso de Costa Rica, dos nuevos partidos (Acción Ciudadana y Movimiento Libertario) irrumpieron en la escena política y lograron obtener el 36% de los legisladores en 2002 en detrimento de los conseguidos por los dos partidos históricos.

Aunque las variaciones en la duración de los períodos democráticos podrían distorsionar la comparación, sólo se observa un ciclo significativamente más corto en Chile, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Debido a que en Chile los partidos más grandes aumentaron su porción de escaños, es probable que un período de tiempo más prolongado no represente una diferencia importante al medir la estabilidad del sistema de partidos, aunque la interpretación de los casos de Nicaragua, Panamá y Paraguay podría variar una vez que en estos países hayan realizado un número comparable de elecciones.

Las encuestas de opinión constituyen una segunda manera de medir la intensidad de la lealtad hacia los partidos. En los sondeos de Latinobarómetro de 1996, 1997 y 2003 se preguntó a los encuestados si sentían afinidad por algún partido político en particular y, en caso afirmativo, en qué medida. En el cuadro 6.3 se indica el porcentaje de personas entrevistadas que dijo sentirse “muy afín,” “algo afín,” y “sólo simpatizante,” así como los que aseguraron no sentirse afines a ningún partido. Se clasificaron los países en orden

Cuadro 6.3. Afinidad del público con los partidos políticos

Identificación con los partidos			
País	Promedio 1996/97	2003	Variación 1996/97-2003 (%)
Paraguay	36,2	30,9	-14,7
Uruguay	37,8	26,3	-30,5
Panamá	21,7	22,1	1,4
Honduras	34,2	22,0	-35,6
Nicaragua	36,2	20,5	-43,4
Bolivia	20,2	20,3	0,4
El Salvador	27,5	19,7	-28,2
Ecuador	22,8	18,9	-17,1
Perú	14,4	17,8	23,3
Venezuela	17,7	17,6	-0,8
México	23,0	16,7	-27,6
Brasil	14,0	16,0	13,9
Costa Rica	17,7	15,5	-12,8
Colombia	23,6	15,1	-36,0
Guatemala	21,4	14,6	-32,0
Chile	18,4	13,6	-26,2
Argentina	16,8	10,8	-35,6
Promedio	23,7	18,7	-21,2

Fuente: Latinobarómetro 1996, 1997 y 2003.

descendente según el puntaje obtenido en el año 2003 en cuanto a la identificación con los partidos, que es un promedio ponderado de los porcentajes de personas entrevistadas que dieron las cuatro respuestas posibles (“muy afín” se ponderó como 1,00; “algo afín”, como 0,67; “sólo simpatizante”, como 0,33; y “sin afinidad”, 0,00). Asimismo, se calculó la variación porcentual entre el promedio de los años 1996-97 y 2003.

Las cifras del cuadro 6.3 muestran una escasa afinidad de la población con las organizaciones políticas. Sólo en dos países más de un cuarto de los entrevistados se encontrarían identificados con los partidos políticos. En el caso de Paraguay, si bien es posible que la relativa afinidad del público con los partidos sea un reflejo de la intensa rivalidad histórica entre la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), también puede haberla reforzado el clientelismo político desarrollado por el Partido Colorado durante la época autoritaria.

Puede llegar a sorprender que Chile y Argentina sean los casos con porcentajes menores de ciudadanía que se identifica con algún partido. El primero de estos países se caracteriza por patrones de votación muy estables y partidos que contaron históricamente con una fuerte presencia en la sociedad. Sin embargo, es posible que, más allá de la ten-

dencia general de indiferencia hacia la política que parece afectar a toda América Latina, la competencia electoral que impone la existencia de dos amplias coaliciones, una de centro-izquierda y otra de centro-derecha, haya debilitado los vínculos de la ciudadanía con los partidos individuales. En comparación con los datos de Europa Occidental, según los resultados de Eurobarómetro 1996,⁷ en un total de 15 países,⁸ se observa que existen muy pocas diferencias en el nivel de identificación con los partidos políticos entre la población de este continente y la de América Latina para el mismo período. En este sentido, los resultados de Europa dan cuenta de que casi un 29% de la población se encuentra identificada con los partidos políticos, mientras que en América Latina, esto ocurría con aproximadamente el 24% de la población en 1996 y 1997, y 19% en 2003. En el caso de Europa, se destacan los altos niveles de identificación registrados en los Países Bajos (el 35% de la población) y Austria (el 37%), en relación con el resto de los países. Por su parte, en América Latina, los mayores niveles se encuentran en Paraguay, donde se registra un nivel de identificación muy cercano al valor europeo promedio (que es del 30%), seguido por Uruguay y Panamá. Sin embargo, ninguno de estos países alcanza los valores más altos registrados en Europa.

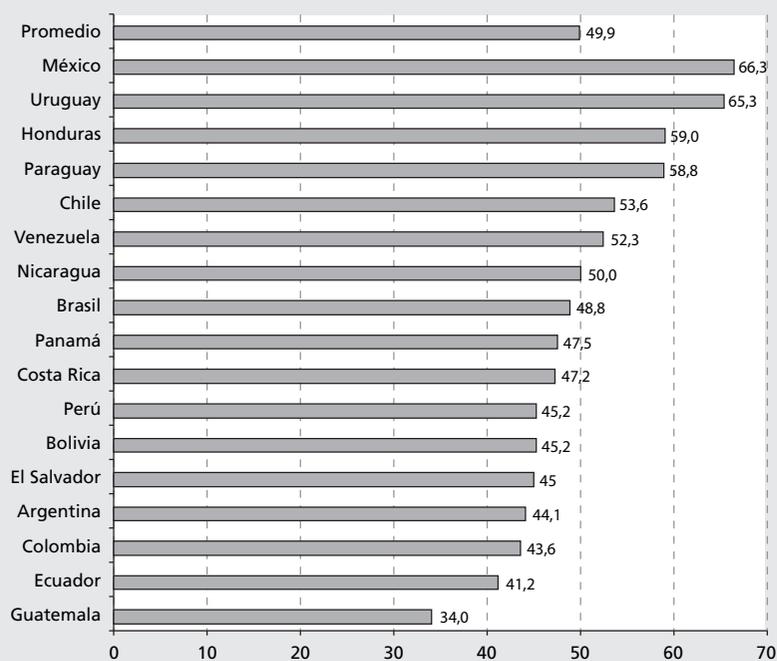
Asimismo, se observa que a lo largo de siete años hubo en Europa una pequeña disminución (del 6%) en el porcentaje de la población que se siente identificada con los partidos políticos. En este sentido, según datos de Eurobarómetro 1991, en 1989 este valor era del 31%. En América Latina, se observa en el año 2003 una caída mucho más significativa (del 21%), con respecto a los datos de 1996-97, con lo que se ubica el nivel de identificación con los partidos políticos en el orden del 18%.

En la región, los partidos no parecen disfrutar de una base firme de apoyo social en Colombia, Honduras, Nicaragua y Argentina. Por su parte, los partidos ecuatorianos no han tenido una vida prolongada durante el actual período democrático, pero algunos ciudadanos sienten un vínculo al menos modesto con algún partido político. Más allá de los niveles de aceptación de los partidos, lo que sí parece haber sido una constante en la región es el deterioro de la identificación entre estos y los ciudadanos. Cotejando los datos de Latinobarómetro de 1996 y 1997 con los de 2003, en 13 de los 17 países se redujo esta identificación, y esta reducción fue mayor al 30% en seis países: Argentina, Guatemala, Colombia, Nicaragua, Honduras y Uruguay. Si bien para cada uno de ellos tal vez sea posible ensayar explicaciones basadas en factores nacionales, también parecería bastante coherente intentar determinar la existencia de factores regionales que hayan impulsado esta tendencia. Asimismo, solamente en dos países (Perú y Brasil) esta identificación registró un incremento significativo, mientras que se mantuvo casi constante en el resto de los países estudiados.

⁷ En este caso la pregunta a los encuestados consistió en si se sentían muy cerca, bastante cerca, apenas cerca o no se sentían cerca de los partidos políticos. Por consiguiente, al igual que con los datos de Latinobarómetro se sumaron las tres primeras respuestas y se ponderó la respuesta "muy cerca" con 1; "bastante cerca" con 0,67; "apenas cerca" con 0,33 y "nada cerca" con 0,00.

⁸ Francia, Bélgica, Países Bajos, Alemania, Italia, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Suecia, España, Portugal, Finlandia, Suecia y Austria.

Gráfico 6.1 Porcentaje de personas que eligieron un partido político para votar en eventuales elecciones



Fuente: Latinobarómetro 1996 a 2004.

El tercer indicador que se presentó para medir el arraigo de las organizaciones políticas en la sociedad fue calculado a partir de las respuestas de personas entrevistadas en Latinobarómetro que identificaban a algún partido como destinatario de su voto ante la situación de unas eventuales elecciones.⁹

El gráfico 6.1 permite observar que en México y Uruguay y, en menor medida en Honduras y Paraguay, están los mayores porcentajes de ciudadanos que identifican algún partido político específico al que le otorgarían su voto. No es sorprendente que todos estos países, salvo México, se encuentren entre aquellos con organizaciones partidistas más estables, tal como se vio en el cuadro 6.2. Por el contrario, la escasa identificación con alguna organización política en Colombia, Ecuador y Guatemala son el reflejo de la pérdida de importancia de los partidos políticos tradicionales en los últimos años y de la fragmentación partidaria que existe en la actualidad.

⁹ Esta información se tomó de la siguiente pregunta: “Si el próximo domingo hubiera elecciones, ¿a qué partido votaría?”, formulada en las distintas mediciones de Latinobarómetro.

Cuadro 6.4. Porcentaje de confianza en los partidos políticos

País	1996–1997	1998–2000	2001–2002	2003–2004	1996–2004
Uruguay	38,1	34,7	33,0	23,9	32,4
El Salvador	35,0	12,0	17,4	17,6	23,4
Panamá	22,1	22,9	21,3	22,5	22,2
México	24,4	33,7	16,6	12,7	21,9
Chile	31,1	22,1	17,3	16,6	21,8
Honduras	31,1	9,0	18,8	16,8	21,6
Costa Rica	20,5	26,3	21,9	15,5	21,1
Venezuela	16,1	19,3	24,6	17,8	19,4
Paraguay	31,9	21,0	11,2	13,3	19,3
Nicaragua	32,1	4,9	17,5	9,4	18,2
Brasil	17,1	16,0	16,2	19,1	17,1
Perú	19,5	17,7	18,1	9,4	16,2
Guatemala	22,8	18,4	8,8	9,8	14,9
Colombia	16,1	16,1	11,2	14,9	14,6
Argentina	22,6	16,3	8,4	10,3	14,4
Bolivia	18,4	15,9	10,1	6,5	12,7
Ecuador	16,9	11,0	7,9	5,4	10,3
Promedio	24,5	18,7	16,5	14,2	18,9

Fuente: Latinobarómetro 1996 a 2004.

Percepción de los partidos como agentes fundamentales para determinar quién gobierna y para legitimar las elecciones

La tercera dimensión de la institucionalización del sistema de partidos se refiere al grado de legitimidad que los ciudadanos y los grupos organizados confieren al proceso electoral y a los partidos, y en qué medida los partidos y los comicios son percibidos como la vía primordial hacia el gobierno. Se utilizan tres criterios definidos a partir de preguntas incluidas en encuestas de Latinobarómetro para establecer las comparaciones entre los países: 1) el grado de confianza de los entrevistados en los partidos políticos; 2) sus percepciones sobre la integridad del proceso electoral; y 3) sus percepciones sobre la importancia de los partidos políticos para el progreso del país.

En el cuadro 6.4, se indica el porcentaje de personas encuestadas cada año que expresaron tener “muchísima confianza” o “algo de confianza” en los partidos políticos. Los países aparecen en orden descendente de acuerdo con el valor promedio del porcentaje obtenido durante todos los años del estudio.

Cuadro 6.5. Porcentaje de la opinión pública que percibe las elecciones como limpias

País	1996	1997	1998	1999/2000	Media 1996–2000
Uruguay	83,39	80,77	77,71	78,63	80,13
Chile	74,22	73,41	71,04	80,47	74,78
Costa Rica	79,41	62,27	74,87	73,83	72,60
Panamá	62,99	49,34	50,22	76,68	59,81
Nicaragua	74,32	52,11	—	43,89	56,77
Argentina	52,53	56,48	52,59	63,94	56,38
Honduras	42,80	56,54	—	51,91	50,42
Guatemala	38,42	38,51	48,09	70,34	48,84
El Salvador	42,50	40,54	—	39,91	40,99
Perú	53,76	28,56	23,92	41,23	36,87
Brasil	29,25	16,49	32,45	44,84	30,76
Venezuela	8,22	11,88	27,84	67,01	28,74
Bolivia	28,57	28,89	28,67	25,90	28,01
Paraguay	34,57	14,15	36,30	26,61	27,91
México	14,32	41,35	29,30	23,81	27,20
Ecuador	37,59	18,86	23,70	19,80	24,99
Colombia	15,32	13,10	22,60	28,41	19,85
Promedio	45,42	40,19	42,81	50,42	44,80

Nota: esta pregunta no se incluyó en Latinobarómetro de los años 2001 a 2004.

Fuente: Latinobarómetro 1996 a 2000.

A partir de esta medida, observando el promedio del período completo, aparentemente los partidos cuentan con cierto grado de legitimidad en Uruguay. Fuera de este caso, más del 75% de las personas encuestadas tienen poca o ninguna confianza en los partidos.

De la misma manera que antes se observó el deterioro de la identificación de la sociedad con los partidos políticos, aquí se puede ver una reducción de la confianza de los ciudadanos hacia estas organizaciones. Mientras que en 1996/1997 el promedio de las personas que manifestaban confiar en ellas era de casi el 25%, para los dos últimos años del estudio fue del 14%; y sólo en tres países, Brasil, Venezuela y Panamá, este apoyo no se redujo.

Además de la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos, esta dimensión abarca también la legitimidad del proceso electoral. En el cuadro 6.5 se aprecia el porcentaje de personas encuestadas en cuya opinión los comicios en su país se realizan de manera correcta. Una vez más, los países aparecen colocados en orden descendente según el porcentaje promedio de entrevistados que considera que el proceso electoral es limpio, registrado en las encuestas del período 1996-2000. El cuadro muestra una amplia variación

Cuadro 6.6. Porcentaje de la opinión pública que considera que los partidos políticos son indispensables para el progreso del país, 1997 y 2003

País	1997–2003	1997	2003	Variación 1997–2003
Uruguay	61,7	64,5	58,9	-8,7
México	59,6	77,4	41,8	-46,0
Honduras	54,5	61,2	47,8	-21,9
Costa Rica	43,7	53,1	34,4	-35,3
Nicaragua	40,1	41,1	39,1	-4,9
Venezuela	39,9	42,2	37,7	-10,7
El Salvador	37,6	42,5	32,6	-23,2
Chile	36,1	40,2	32,0	-20,3
Brasil	35,0	27,2	42,9	58,0
Perú	35,0	30,0	40,1	33,7
Argentina	32,6	34,8	30,4	-12,7
Panamá	32,4	37,2	27,6	-25,9
Paraguay	32,0	19,8	44,2	122,7
Colombia	31,9	39,1	24,7	-36,9
Bolivia	30,3	30,4	30,2	-0,8
Guatemala	28,1	30,5	25,7	-15,6
Ecuador	22,6	27,3	17,8	-34,9
Promedio	38,4	41,1	35,7	-13,0

Fuente: Latinobarómetro 1997 a 2003.

en el nivel de legitimidad de esos procesos. Mientras el 70% de los encuestados en Uruguay, Chile y Costa Rica perciben las elecciones como justas, apenas una cifra cercana al 25% opina de igual manera en Colombia, Ecuador, México y Paraguay. Independientemente de que esas percepciones reflejen deficiencias verdaderas, indudablemente perjudican la capacidad de las instituciones representativas de asumir plenamente su papel en el proceso democrático y pueden privar a los gobiernos y a los partidos de la legitimidad necesaria para un gobierno efectivo.

El tercer criterio relacionado con esta dimensión permite evaluar hasta qué punto los partidos políticos son considerados fundamentales en el proceso político democrático. Una pregunta que se incluyó en Latinobarómetro de los años 1997 y 2003 pidió a los entrevistados escoger —de una lista de entidades gubernamentales y no gubernamentales— las que en su opinión eran “indispensables para el progreso del país” (cuadro 6.6).

Nuevamente, se observa un rango sumamente amplio a lo largo de la región. Considerando el promedio de las dos mediciones, más de la mitad de los uruguayos, mexicanos y hondureños opinaron que los partidos políticos son fundamentales, en tanto pocos encuestados compartieron esa opinión en Ecuador y una cantidad relativamente

Cuadro 6.7. Fortaleza de la organización política partidista

País	Organización partidaria	Continuidad del partido	Promedio de edad (entre 10 y 15 años)	Por lo menos 10 años	Por lo menos 25 años
República Dominicana	98	96	100	100	100
Nicaragua	98	96	100	100	100
Uruguay	96,5	93	100	100	100
Argentina	94	88	100	100	100
México	85,3	87	83,5	100	67
Panamá	82,8	82*	83,5	100	67
El Salvador	78,3	90	66,5	100	33
Chile	76,8	91	62,5	100	25
Perú	75	83	67	67	67
Honduras	74	48	100	100	100
Colombia	73	46	100	100	100
Venezuela	72,5	78	67	67	67
Bolivia	72,3	82	62,5	75	50
Costa Rica	67	84	50	67	33
Brasil	66	82*	50	100	0
Paraguay	64,5	79	50	50	50
Ecuador	61,5	73	50	75	25
Guatemala	57,5	90	25	50	0

* En los casos de Panamá y Brasil, el valor se basa únicamente en la edad de los partidos (véase la tercera columna, que es un promedio de las columnas cuarta y quinta). En estos casos, el valor que figura en la columna "Continuidad del partido" es la media de los valores de los países de la región.

Fuente: cálculos de los autores basados en Jones (2005).

baja, en Guatemala, Bolivia y Colombia. Quizá el elevado porcentaje de entrevistados que mencionaron los partidos políticos en el caso de México en 1997 se deba ante todo a la relación históricamente cercana entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Estado, y su profunda penetración en la vida organizacional del país. Con la derrota del PRI durante los últimos comicios presidenciales, podría esperarse que la percepción del público sobre los partidos políticos y su papel en la vida política cambiara en el futuro, y los datos de 2003 así parecen confirmarlo.

En el cuadro 6.6 también puede verse, de manera coincidente con la información presentada anteriormente, cómo ha habido una tendencia de deterioro de la imagen de los partidos políticos. Las excepciones fueron Brasil, Perú y Paraguay, donde ha habido una mejora ostensible en la valoración del papel que asignan los ciudadanos a las organizaciones políticas en el progreso del país.

Fortaleza de las organizaciones partidistas

El cuarto criterio para medir el nivel de institucionalización del sistema de partidos es la fortaleza de las organizaciones partidistas: ¿hasta qué punto la elite política y los legisladores se mantienen fieles a sus partidos?, ¿en qué medida el nombre del partido se asocia con un conjunto de ideales y objetivos programáticos, y una gama de dirigentes en lugar de una única personalidad?, ¿hasta qué punto tienen estas organizaciones una presencia tanto local como nacional durante la campaña electoral y en el intervalo entre una elección y otra?, ¿de cuánto dinero disponen los partidos para sus actividades, además del que se destina exclusivamente a cada campaña electoral?

A nivel teórico, las respuestas a estas preguntas son sumamente importantes para medir el grado de fortaleza de las organizaciones partidistas, lo cual es fundamental para estimar el grado de institucionalización del sistema de partidos. Idealmente, con el objeto de medir la fortaleza de las organizaciones partidistas, se debería usar información comparativa en forma sistemática en esta materia, como el total de actividad de los miembros en los partidos políticos, la distribución geográfica de esos miembros, los presupuestos anuales operativos de los partidos y todo aquello relativo a clarificar los programas políticos que permitan a los ciudadanos asociar a los partidos con orientaciones programáticas a través de las políticas. Sin embargo, en general esa información, especialmente con respecto a la actividad de la organización y la estructura de los partidos, no está disponible en bases comparativas.

Teniendo en cuenta estas deficiencias en la medición de la fortaleza de la organización partidista, esta dimensión no se incluye en el índice de institucionalización del sistema de partidos que se presenta a continuación. Una aproximación para establecer la fortaleza de los partidos es formulada por Jones (2005) a través de un índice, en el cual se consideran dos dimensiones: la primera es la continuidad de los partidos, medida a través de una encuesta realizada a los legisladores, formulada en el Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (2005), que toma en cuenta hasta qué punto los partidos son organizaciones con continuidad, en vez de ser exclusivamente vehículos electorales; la segunda es la edad de los partidos, que es un promedio del porcentaje de los partidos significativos que han tenido existencia por lo menos en los últimos 10 o 25 años (cuadro 6.7).

Teniendo en cuenta estas mediciones, los países en los que pareciera existir una mayor fortaleza partidista son: República Dominicana, Nicaragua, Uruguay y Argentina. Por el contrario, los países que poseen una organización partidista más débil son: Guatemala, Ecuador, Paraguay y Brasil.

Índice de institucionalización del sistema de partidos

En el cuadro 6.8. se combinan en un único índice las mediciones desarrolladas para valorar las primeras tres dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos. Por su parte, el cuadro 6.9 resume el criterio y los valores que se tomaron en cuenta al calcular el índice combinado. Por las razones antes expresadas, se excluye del índice la fortaleza de la organización de los partidos. La ausencia de este criterio es, sin lugar a dudas, una limitación importante del índice.

Cuadro 6.8. Resumen de las mediciones utilizadas para calcular el índice de institucionalización del sistema de partidos

País	Criterio 1	Criterio 2		Criterio 3	Criterio 3	Criterio 3
	Volatilidad electoral	Estabilidad del sistema de partidos (0 = más alto; 100 = más bajo)	Identificación con los partidos (1996/97 y 2003)	Confianza en los partidos (1996-2004)	Legitimidad del proceso electoral 1996-2000	Partidos como factor indispensable para el progreso (1997 y 2003)
Argentina	25,0	33,3	13,8	14,4	56,4	32,6
Bolivia	33,9	39,0	20,2	12,7	28,0	30,3
Brasil	32,5	60,3	15,0	17,1	30,8	35,0
Chile	12,8	2,1	15,7	21,8	74,8	36,1
Colombia	25,6	52,5	16,8	14,6	19,9	31,9
Costa Rica	15,0	30,8	19,5	21,1	72,6	43,7
Ecuador	39,4	82,1	20,8	10,3	25,0	22,6
El Salvador	18,8	40,9	23,6	23,4	41,0	37,6
Guatemala	48,0	99,3	18,0	14,9	48,8	28,1
Honduras	7,0	5,1	28,1	21,6	50,4	54,5
México	16,3	25,4	19,8	21,9	27,2	59,6
Nicaragua	12,8	0,0	28,3	18,2	56,8	40,1
Panamá	27,1	12,7	21,9	22,2	59,8	32,4
Paraguay	24,3	24,4	33,5	19,3	27,9	32,0
Perú	52,0	72,1	16,1	16,2	36,9	35,0
Uruguay	14,6	1,1	32,1	32,4	80,1	61,7
Venezuela	33,0	74,1	17,6	19,4	28,7	39,9
Total	25,8	38,5	21,2	18,9	45,0	38,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - 2004, Mainwaring y Scully (1995) y Latinobarómetro 1996 a 2004.

Cuadro 6.9. Institucionalización del sistema de partidos en América Latina

País	Criterio 1 Volatilidad electoral	Criterio 2		Criterio 3 Confianza en los partidos (1996–2004)	Criterio 3 Legitimidad del proceso electoral (1996–2000)	Criterio 3 Partidos como factor indispensable para el progreso (1997 y 2003)	Índice de institucionalidad
		Estabilidad del sistema de partidos	Identificación con los partidos (1996/1997 y 2003)				
Argentina	2,2	2,3	1,0	1,4	2,2	1,5	1,85
Bolivia	1,8	2,2	1,6	1,2	1,3	1,4	1,66
Brasil	1,9	1,8	1,0	1,6	1,4	1,6	1,60
Chile	2,7	3,0	1,0	2,0	2,8	1,7	2,30
Colombia	2,2	1,9	1,1	1,4	1,0	1,5	1,66
Costa Rica	2,6	2,4	1,4	2,0	2,7	2,1	2,26
Ecuador	1,6	1,3	1,5	1,0	1,0	1,0	1,33
El Salvador	2,3	2,2	2,4	2,4	2,0	2,2	2,27
Guatemala	1,2	1,0	2,0	1,9	2,2	1,9	1,56
Honduras	2,8	2,9	2,7	2,3	2,2	2,8	2,67
México	2,4	2,3	2,2	2,3	1,7	2,9	2,32
Nicaragua	2,6	3,0	2,7	2,1	2,4	2,3	2,06
Panamá	2,0	2,7	2,3	2,3	2,5	2,0	2,25
Paraguay	2,1	2,4	3,0	2,2	1,7	2,0	2,25
Perú	1,0	1,1	2,0	2,0	1,9	2,1	1,50
Uruguay	2,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	2,72
Venezuela	2,2	1,0	2,6	3,0	2,3	3,0	2,24
Total	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,1	2,03

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD- 2004, Mainwaring y Scully (1995) y Latinobarómetro 1996 a 2004.

Para calcular el índice para los sistemas de partidos de los países de América Latina, el valor original de cada medida dentro de las tres dimensiones se reordenó en primera instancia en una escala de 1 a 3. El rango habría sido más amplio si se hubiera considerado una muestra mundial. Luego se calculó el promedio de los valores reordenados de las mediciones correspondientes a cada una de las dimensiones (el criterio 1 abarcó una sola medición; el criterio 2, dos mediciones; y el criterio 3, tres mediciones). El índice de institucionalización del sistema de partidos se estimó como un promedio simple de los valores para cada dimensión del concepto, lo que dio igual peso a cada dimensión.

De acuerdo con las mediciones consideradas, los sistemas de partidos que registraron mayor nivel de institucionalización fueron los de Uruguay, Honduras, México, Chile y El Salvador. Por el contrario, los de Ecuador, Perú, Guatemala, Brasil, Colombia y Bolivia se encuentran débilmente institucionalizados. De acuerdo con el punto en que se establezcan las líneas divisorias, podría decirse que los sistemas de partidos de Nicaragua, Venezuela, Panamá, Paraguay y Costa Rica se encuentran moderadamente institucionalizados, mientras que el de Argentina registra un nivel moderadamente débil de institucionalización.

Las mediciones de los tres criterios permiten clasificar los países de manera aproximadamente similar, aunque podría esperarse cierto grado de variación debido a que se relacionan con aspectos diferentes del concepto de institucionalización. En consecuencia, considerando la relativamente reciente apertura hacia la competencia política en México y Paraguay, los indicadores de volatilidad electoral reducida y la elevada estabilidad del sistema de partidos son compatibles con la conclusión de que el público se mantenía escéptico sobre la integridad del proceso electoral. Sin embargo, algunas desviaciones entre las distintas medidas son más desconcertantes. Por ejemplo, en Costa Rica y Chile el nivel de identificación con los partidos es más bajo que el esperado, teniendo en cuenta que el sistema de partidos está institucionalizado. Además, en Chile el porcentaje de entrevistados que opinan que los partidos son fundamentales para el progreso del país no es tan elevado como podría esperarse. Como ya se indicó, la competencia de doble vía entre las coaliciones podría contribuir a debilitar la importancia de los partidos en la vida política chilena, o es posible que, independientemente de este factor, los partidos efectivamente se estén debilitando.

Evaluación de la fragmentación del sistema de partidos y el grado de polarización

El grado de fragmentación y de polarización del sistema de partidos incide —junto con el nivel de institucionalización— en la gobernabilidad y la estabilidad del régimen democrático.¹⁰ La cantidad de partidos influye en las probabilidades de que el partido de gobierno obtenga mayoría en el Poder Legislativo y cuente con el apoyo sostenido de este para las

¹⁰ Estos dos factores sirven de base para la clasificación convencional de los sistemas de partidos desarrollada por Sartori (1976).

Cuadro 6.10. Número efectivo de partidos (calculado a partir del número de escaños de la Cámara baja).

Número efectivo de partidos				
País	Período	Número de elecciones	Promedio para el período	Elección más reciente
Nicaragua ¹	1990–2001	3	2,28	1,99
Honduras	1981–2001	6	2,15	2,41
Uruguay	1984–2004	5	3,02	2,49
Rep. Dominicana	1978–2002	7	2,47	2,72
Panamá	1994–2004	4	3,56	2,92
México	1979–2003	9	2,37	3,02
Paraguay	1989–2003	4	2,45	3,18
Venezuela	1978–2000	6	3,69	3,44
El Salvador	1985–2003	7	3,17	3,54
Costa Rica	1978–2002	7	2,51	3,68
Argentina ²	1983–2003	11	2,82	3,82
Perú	1980–2001	6	3,66	4,50
Guatemala	1985–2003	6	3,42	4,56
Bolivia	1980–2002	6	4,51	5,06
Chile ³	1989–2001	4	5,27	5,94
Colombia	1978–2002	8	3,05	6,80
Ecuador	1979–2002	10	5,90	7,69
Brasil	1986–2002	5	7,06	8,49
Promedio			3,52	4,24

¹ Tanto la coalición integrada con el nombre de Unión Nacional Opositora (UNO) en 1990 como la Alianza Liberal en 1996 se consideran como un partido.

² La Alianza se considera como un partido durante las elecciones de 1997 y 1999.

³ En Chile, las coaliciones de centro-izquierda y centro-derecha han tenido una vida inusualmente prolongada, en gran parte debido a los incentivos que resultan del sistema electoral binominal. En este caso el valor del número efectivo de partidos que refleja mejor el funcionamiento del sistema podría estimarse a partir de las coaliciones existentes: el valor promedio del índice para el período sería 2,02 y el valor para los comicios más recientes, 2,03.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD-2004.

propuestas políticas del Ejecutivo. De manera similar, un número grande de partidos por lo general se asocia con mayor polarización.

El impacto del multipartidismo y el grado de polarización dependen en parte del nivel de institucionalización del sistema de partidos. Por ejemplo, en un sistema multipartidista, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo son seguramente más problemáticas y las posibilidades de formar coaliciones de gobierno sostenibles son más limitadas cuando los partidos son débiles. Por otra parte, cuando partidos muy cohesionados comandan las

lealtades dentro de la sociedad —y el grado de polarización ideológica es alto—, la mayor rigidez podría agravar los problemas de gobernabilidad.

Fragmentación del sistema de partidos

La fragmentación del sistema de partidos se mide utilizando el índice del número efectivo de partidos presentado en el capítulo 3.¹¹ En el cuadro 6.10 se muestran los promedios de ese índice correspondientes a todo el período que abarca el estudio y el valor durante las elecciones más recientes en cada país. Las cifras para esos comicios indican claramente que los sistemas de partidos de América Latina varían desde un número reducido que se acerca al bipartidismo hasta lo que ocurre en cuatro países, donde hay entre cinco y siete partidos que obtienen habitualmente proporciones significativas del total de escaños.

Honduras y Nicaragua son los países que cuentan con el sistema de partidos más concentrados, tanto considerando el período completo como los resultados de los comicios más recientes. Estos sistemas se mantienen cercanos a un bipartidismo puro: el Partido Liberal de Honduras (PLH) y el Partido Nacional (PN) ganan la mayoría de los escaños en el Congreso, aunque en las elecciones de 1997 y 2001 perdieron algunos frente a nuevos partidos. En Nicaragua, por el contrario, hasta el año 1996 existía un gran número de partidos que aspiraban a ocupar bancas en el Congreso, aunque la mayor parte de estas eran controladas por la coalición de centro-derecha (denominada Unión Nacional Opositora en las elecciones de 1990, y Alianza Liberal en las elecciones de 1996 y 2001, cuando estuvo bajo el control casi total del Partido Liberal Constitucionalista) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Pero la reforma política del año 2000, con la introducción de la cláusula de extinción de partidos, el establecimiento de requisitos extremadamente exigentes para la constitución de partidos nuevos y la interpretación de la nueva ley electoral por un Consejo Supremo Electoral totalmente controlado por el PLC y el FSLN, llevó a una casi total concentración en la que los partidos mencionados obtuvieron 89 de los 90 escaños disponibles en las elecciones de 2001.

República Dominicana, Uruguay y Panamá también son casos que podrían calificarse como de sistemas de partidos relativamente concentrados. Los dominicanos pasaron del bipartidismo a un número efectivo de partidos de 2,7, con el Partido Revolucionario Social Cristiano (PRSC), el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) disputando espacios en el Legislativo.

Más allá de lo observado en estos cinco países, los sistemas se caracterizan por contar con tres o más partidos. En algunos países como Paraguay, Costa Rica y México las últimas elecciones marcaron el paso de un escenario en el Congreso en el que los escaños se concentraban principalmente entre uno o dos partidos a un sistema en el que tres partidos políticos han conseguido un porcentaje significativo de los mismos. En Paraguay, el sistema bipartidista formado por la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) tambaleó con el surgimiento del

¹¹ Véase la nota al pie número 16 en la página 66.

movimiento Encuentro Nacional (EN), durante las elecciones más abiertas y competitivas de los años noventa, y las elecciones de 2003 confirmaron la tendencia hacia una menor concentración partidaria en el Congreso, con el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas que redujeron sensiblemente el porcentaje de escaños mantenidos por los dos partidos tradicionales.

En Costa Rica, durante los comicios de 1998 el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) obtuvieron cifras importantes de escaños, y una serie de agrupaciones pequeñas consiguieron unos cuantos escaños cada una. Sin embargo, en los comicios de 2002 Acción Ciudadana y el Movimiento Libertario cambiaron, al menos temporalmente, el sistema de partidos de Costa Rica, que pasó de tener dos partidos grandes y varios partidos pequeños a un sistema que tiene por lo menos cuatro partidos significativos y el mismo conjunto de partidos de menor tamaño.

Las elecciones legislativas mexicanas de 1997 pusieron fin a la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al substraerle la mayoría de los escaños por primera vez desde su fundación en 1929. Con esta elección, el PRI se vio forzado a buscar apoyos del Partido Acción Nacional (PAN) o del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que ganaron respectivamente aproximadamente un cuarto de los escaños. Esta tendencia hacia un sistema multipartidario se mantuvo en las elecciones de 2000, en las que el PRI no solamente perdió la presidencia, sino que obtuvo menos escaños que la alianza electoral encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN). A pesar del hecho de que el PRI volvió a obtener la mayoría simple de los escaños en las elecciones legislativas de 2003, el sistema tripartito se mantuvo.

Asimismo, algunos sistemas de partidos como el brasileño, el ecuatoriano, el chileno, el colombiano y el boliviano poseen altos niveles de fragmentación. Sin embargo, dado el carácter binominal del sistema electoral chileno y la forma en que se presiona a los partidos para que se agrupen en torno a dos amplias coaliciones, el sistema político de ese país funciona como si fuera bipartidista. Si en el caso chileno se consideran las coaliciones en lugar de los partidos, el número efectivo de partidos alcanza un valor ligeramente superior a 2.

El sistema de partidos colombiano ha estado tradicionalmente dominado por el Partido Liberal y el Partido Conservador, ambos con facciones internas. Durante la última década, sin embargo, el sistema electoral y el debilitamiento de los dos partidos tradicionales contribuyeron a una proliferación de agrupaciones y movimientos pequeños: en las elecciones de 2002 aproximadamente 37 partidos (o más específicamente listas electorales) obtuvieron al menos un escaño.¹² Por lo tanto, el número efectivo de partidos ha aumentado de poco más de 3 a un número mayor a 7 (si se cuenta cada lista electoral como si fuera un partido).

En resumen, en América Latina el sistema promedio es multipartidista, con un número efectivo de agrupaciones entre tres y cuatro. Como se ilustra en el gráfico 6.1, la cifra media de los partidos de la región ha experimentado un importante aumento desde

¹² La fórmula electoral aplicada en Colombia (Hare y el resto más alto) estimula la formación de partidos y movimientos por parte de individuos que buscan obtener un escaño por medio de los restos. Esto significa que el porcentaje del total de votos que obtienen es mayor que el porcentaje restante que obtienen los partidos mayoritarios una vez deducidas las cuotas en la primera etapa de asignación de escaños.

el inicio del período que abarca este estudio.¹³ En varios países, sistemas bipartidistas han dado paso, en gran medida, a sistemas de dos partidos y medio o tripartidistas. Este crecimiento refleja en parte la existencia de mayor pluralismo y competencia en países donde el proceso de transición implicó la creación o el fortalecimiento de partidos nuevos o antiautoritarios. El incremento del promedio refleja, en cierta medida, una mayor competencia democrática en países como Brasil, México y Paraguay. No obstante, como se muestra en el cuadro 3.12, los datos por país indican que el sistema de partidos se concentró aún más en unos pocos países (Uruguay y Panamá particularmente); aunque la tendencia más general ha sido hacia un claro aumento en el número efectivo de partidos, como ha sucedido, por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Polarización del sistema de partidos

Si bien tiene una clara importancia para el funcionamiento del sistema democrático, es difícil hacer una medición sistemática de la polarización del sistema de partidos en la región. La existencia de altos niveles de polarización del sistema de partidos significa que los partidos que se sitúan en los extremos representan enfoques muy diferentes en la política. La polarización puede ser problemática para la gobernabilidad democrática, especialmente cuando las diferencias entre los partidos son tan significativas que una solución de compromiso no es posible. En este sentido, se presenta a continuación una aproximación sobre el nivel de polarización del sistema de partidos formulada por Jones (2005), según datos de Latinobarómetro y de la encuesta a legisladores (PELA).

Si no se toman en cuenta las mediciones objetivas, es evidente que entre las décadas de 1960 y 1990 el grado de polarización en términos de las ideologías tradicionales de izquierda y de derecha disminuyó de manera sensible en la mayoría de los países, tanto entre el público en general como entre las elites. La caída del comunismo en los países de Europa Oriental y la declinación de la extrema izquierda ayudaron a cerrar esta brecha en gran parte del mundo. Empero, siguen existiendo apasionadas diferencias políticas alineadas con las divisiones ideológicas tradicionales, con valores, elementos religiosos o grupos étnicos, entre otras. Los estallidos de protesta violenta y manifestaciones masivas observados en varios países durante la última década, y el persistente conflicto con las guerrillas colombianas evidencian que el potencial de conflicto político, si no es fácilmente palpable, bulle debajo de la superficie cuando las oportunidades económicas son limitadas, la clase media es relativamente reducida y la pobreza y las profundas desigualdades sociales son un fenómeno extendido.

Recientemente, en los últimos años, ha habido signos de profundización de las diferencias ideológicas en varios países, con candidatos de partidos de la izquierda o con alto contenido populista, que han ganado mucha fuerza y en algunos casos han llegado a la presidencia.

¹³ En el promedio anual se incluyen todas las elecciones legislativas realizadas en la región. Luego, para cada país, en los años en que no se realizó ninguna elección, se tomó el número efectivo de partidos igual al de la última elección anterior a ese año. De esta forma, el promedio anual para la región no fluctúa al azar respecto de los calendarios electorales no sincronizados de los distintos países.

No obstante, resulta obvio que la despolarización ideológica ha contribuido a la durabilidad de la actual corriente democrática. Países en los que las anteriores experiencias democráticas fueron interrumpidas por pronunciadas divisiones políticas, y en ciertos momentos por una abierta pugna entre la izquierda y la derecha, en los años ochenta y noventa se beneficiaban de las actitudes más favorables al funcionamiento democrático de la sociedad y las elites.

En todas las encuestas de Latinobarómetro se pidió a los entrevistados definirse de acuerdo con una escala ideológica de 0 a 10, donde 0 representaba la extrema izquierda y 10 la extrema derecha. Una forma de evaluar el grado de polarización en las actitudes del público es estimar la desviación estándar (o el rango entre el mayor y el menor) en la distribución de las respuestas a esta pregunta. Para una distribución normal,¹⁴ en el caso de que la respuesta media en un país dado sea de 5, una desviación estándar de 2 implica que cerca del 68% de las respuestas se encuentran en el rango de 3 a 7. Por otra parte, si la desviación estándar es de 3, se requiere un rango más amplio (de 2 a 8), a fin de incluir la misma proporción de respuestas, de modo que en el segundo caso la ubicación ideológica de los entrevistados refleja un grado mucho mayor de polarización.

En el cuadro 6.11 se indican los promedios de desviación estándar obtenidos a partir del lugar que los propios encuestados se asignaron en la escala ideológica en distintos años del sondeo. De acuerdo con estas mediciones, la polarización de la ciudadanía es más profunda en Nicaragua, Venezuela, Honduras y El Salvador. Además, todos ellos no sólo tienen las sociedades con más variabilidad ideológica, sino que también están entre los países en que estas diferencias se incrementaron más en los últimos años. En general, el público de Argentina, Perú, Bolivia y Chile, aunque parezca asombroso, se encuentra entre los menos polarizados.

De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995), la polarización de los 12 países que comprende su estudio, en su mayor parte sudamericanos, se califica como baja, moderadamente baja, moderadamente alta y alta. Los estudios de casos incluidos en su libro (concluido en 1993), permiten señalar que la polarización de los sistemas de partidos de Perú y Brasil es alta; los de México, Venezuela, Uruguay, Bolivia, Chile y Ecuador, moderadamente alta; los de Colombia y Argentina, moderadamente baja; y los de Paraguay y Costa Rica, baja. Un criterio incluido en este análisis —que también podría aplicarse a los otros países centroamericanos y a República Dominicana— consiste en definir si un partido de izquierda es un actor relevante dentro del sistema político; si bien es indudable que el significado de izquierda ha cambiado, aparentemente esos partidos tienen una presencia más clara en Bolivia, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Brasil y Uruguay.¹⁵

¹⁴ Por distribución normal se entiende que el patrón de distribución de las respuestas es simétrico con respecto a la media y tiene la forma de una curva de campana, lo cual significa que la mayor parte de las respuestas están agrupadas considerablemente cerca de la media y se alejan gradualmente de ella.

¹⁵ Estudios recientes de Alcántara y Freidenberg permiten medir la polarización del sistema de partidos mediante un sondeo entre las elites partidistas. De acuerdo con este análisis, los más polarizados son los de El Salvador, Nicaragua, Chile, Guatemala y México (el estudio no incluyó a Brasil ni a Panamá). En el análisis, los sistemas de partidos de la región se caracterizan por un grado de polarización ideológica “relativamente alto”, al menos en lo que respecta a los dos partidos ubicados en cada extremo de la escala ideológica.

Cuadro 6.11. Grado de polarización de la ciudadanía, según su propia ubicación en una escala ideológica

Amplitud del rango entre la izquierda y la derecha				
País				Variación
	1996–2004	1996–1997	2003–2004	1996/97–2003/04 (%)
Nicaragua	3,30	2,72	3,73	36,9
Venezuela	3,19	2,97	3,44	15,8
Honduras	3,02	2,86	3,33	16,5
El Salvador	2,99	2,82	3,26	15,8
Brasil	2,98	2,71	2,94	8,7
Guatemala	2,94	2,78	3,34	19,8
Ecuador	2,90	3,05	2,69	-11,7
Panamá	2,84	3,07	2,88	-6,2
Colombia	2,79	2,44	3,04	24,6
Costa Rica	2,68	2,71	2,38	-12,4
Uruguay	2,63	2,47	2,69	9,0
México	2,61	2,62	2,91	11,1
Paraguay	2,55	2,45	2,51	2,3
Chile	2,53	2,23	2,80	26,0
Bolivia	2,43	2,37	2,34	-1,4
Perú	2,34	2,15	2,39	10,9
Argentina	2,19	2,07	2,11	1,9
Promedio	2,76	2,62	2,87	9,6

Nota: se consignan promedios para los períodos 1996-2004, 1996-1997, 2003-2004 y variación entre períodos. Los datos se encuentran ordenados según el promedio 1996-2004.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro 1996 a 2004.

En muchos casos, esta clasificación no se ajusta a las evaluaciones hechas por expertos sobre la polarización del sistema de partidos. En particular, la medición mediante encuestas refleja un grado mayor de polarización entre los ciudadanos costarricenses que entre las elites de los partidos, al menos de acuerdo con la valoración de un experto sobre ese país (Yashar, 1995). La razón para esta discrepancia no queda clara: el carácter bipartidista del sistema podría haber generado una moderación entre la clase política que no se refleja del todo en el público en general, que tendría posiciones más idealistas. En Venezuela, la crisis política y la elección del presidente Hugo Chávez parece haber intensificado la polarización, fenómeno que está reflejado en alguna medida en los datos de las encuestas de opinión pública.

En Perú también se observa esta relación inversa entre los datos de las encuestas y la opinión de los expertos. Los datos indican una polarización relativamente reducida en la autoubicación ideológica de la ciudadanía, en tanto el estudio de Mainwaring y Scully

muestra un sistema de partidos altamente polarizado (Cotler, 1995). En cierta forma, esto podría ser producto de los diferentes momentos en que se realizaron ambas mediciones: es posible que durante los años noventa el grado de polarización social y del sistema de partidos haya disminuido de manera palpable. De hecho, la coalición ubicada claramente a la izquierda del espectro durante los años ochenta —Izquierda Unida— se desintegró a principios de los noventa y los movimientos izquierdistas no tuvieron un papel fuerte durante el resto de la década.

Las mediciones en diferentes momentos también podrían influir en el caso chileno, así como las limitaciones de Latinobarómetro para captar el concepto de polarización política de manera más totalizadora. A causa de la continuidad de las políticas económicas entre el régimen de Pinochet y los gobiernos de la Concertación durante los años noventa, en la actualidad los partidos chilenos son sin duda mucho más cercanos entre sí en términos de las connotaciones tradicionales de izquierda y derecha, y la brecha entre ellos no es tan profunda en términos absolutos. Sin embargo, al menos a comienzos de la década de 1990 prevalecía un grado importante de polarización en la sociedad y en el sistema político de Chile respecto de la percepción del régimen de Pinochet, de la posibilidad de recurrir a la Justicia en los casos de víctimas de violaciones a los derechos humanos y de la manera de abordar la situación personal de Pinochet y el legado de su régimen en el marco de una democracia emergente. Tras algunas iniciativas en estas áreas, la pérdida de prestigio e influencia de Pinochet, así como el paso del tiempo, este tipo de polarización ha ido perdiendo fuerza.

Por su parte, en Jones (2005) se calcula un índice para medir el grado de polarización ideológica en América Latina, teniendo en cuenta no sólo la opinión del electorado que apoya algún partido político (a partir de los datos de Latinobarómetro 2002-2004), sino también la opinión de los legisladores según los datos aportados por PELA.

Las preguntas formuladas por Latinobarómetro fueron dos: a) “Si el próximo domingo hubiera elecciones, ¿a qué partido votaría?” y b) “¿En qué rango de 1 a 10 se ubicaría en la escala ideológica izquierda-derecha?”

Con respecto a la encuesta de los legisladores, se les preguntó lo siguiente: a) “¿En qué rango de 1 a 10 en la escala ideológica izquierda-derecha ubicaría a todos los partidos?” y b) “¿En qué rango de 1 a 10 en la escala ideológica izquierda-derecha ubicaría a su propio partido?”

Todos estos resultados fueron utilizados para calcular una medida de polarización ideológica para el partido en el electorado y dos medidas para el partido en el Congreso, las cuales fueron luego promediadas para proporcionar una medida general de la polarización ideológica en los 18 países latinoamericanos.

De esta forma, El Salvador se destaca como el país ideológicamente más polarizado en la región, seguido por Nicaragua, Chile, Uruguay y Brasil; todos ellos poseen niveles relativamente altos de polarización ideológica. En el extremo contrario se ubican Paraguay, Colombia, Panamá, Costa Rica, República Dominicana y Honduras, donde la polarización ideológica es de débil a inexistente tanto en el electorado como en el Congreso.

En resumen, al no existir evidencia rigurosa, y debido a que en algunos casos las medidas clasifican a los países en niveles opuestos de polarización ideológica (como es el caso de Chile, que según los datos de Latinobarómetro 2003-2004 se ubicaría dentro de un nivel muy bajo de polarización, y según las respuestas a las encuestas de los legisladores, con-

sideradas en el estudio de Jones (2005), se encontraría en un nivel de alta polarización), se propone aquí la siguiente clasificación tentativa del nivel de polarización, la cual pretende volcar las coincidencias encontradas entre las tres perspectivas comentadas:

- Entre alta y moderada: Brasil, Nicaragua, Uruguay, Venezuela y El Salvador.
- Moderada: Guatemala, Panamá, Ecuador, México, Bolivia, Perú y Chile.
- Baja: República Dominicana, Costa Rica, Argentina, Colombia, Paraguay y Honduras.

Conclusiones

La naturaleza y la evolución de los sistemas de partidos de América Latina varían ampliamente, de acuerdo con las considerables diferencias en la historia política de los países de la región y, en particular, con la profundidad de sus experiencias previas con la democracia. En algunos países los sistemas de partidos están razonablemente institucionalizados, mientras que en otros son pocos los partidos capaces de mantener el apoyo popular, la organización partidaria es débil y los representantes muestran poca lealtad hacia las agrupaciones que los llevan a ocupar puestos de poder.

En algunos países como Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia, los sistemas de partidos dan claras señales de deterioro. Al inicio del período del estudio, Colombia y Guatemala contaban con sistemas relativamente institucionalizados, pero hacia fines de la década pasada sus sistemas de partidos se encontraban mucho más fragmentados y sus bases de apoyo social eran más difusas. Los sistemas de partidos de Perú y Ecuador no alcanzaron un nivel alto de institucionalización y los partidos que formaban el sistema al inicio del período sufrieron un serio deterioro o fueron reemplazados cuando este finalizaba. En cambio, hacia fines del año 2000 los sistemas de partidos en Argentina y Bolivia parecían progresar hacia una mayor institucionalización. De manera similar, el surgimiento de una competencia electoral más vigorosa y justa permite afirmar que el sistema de partidos mexicano también ha avanzado hacia una mayor institucionalización en términos democráticos.

Durante el período del estudio, los sistemas de partidos de la región se fragmentaron más y varios sistemas bipartidistas se transformaron gradualmente en sistemas de dos partidos y medio o pasaron al multipartidismo. En efecto, el grupo de países con tres partidos y medio o más aumentó hasta incluir siete países.

Varios países cuentan con sistemas de partidos en que dos o a lo sumo tres agrupaciones dominan la escena política. En esos países —Honduras, Paraguay, México, Costa Rica, Guatemala, Argentina, Colombia y Chile (con sus coaliciones)— a menudo el presidente es electo con una mayoría o cuasi-mayoría en el Congreso y forma una coalición de gobierno, aunque esta no siempre resulte sostenible y efectiva. En los países restantes, sobre todo en aquellos con cuatro o más partidos efectivos (Ecuador, Brasil, Bolivia y Perú), los gobiernos de minoría han sido más comunes, por lo que la conducción gubernamental a través de las vías representativas normales en muchos casos ha presentado grandes dificultades. Los brasileños han manejado algunas de estas dificultades, al menos en forma temporal y parcial, mediante coaliciones bastante exitosas como la que respaldó al gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, aunque la aplicación de reformas fue ardua y las bases

del gobierno frágiles. En Bolivia, la elección del mandatario mediante una segunda ronda celebrada en el Legislativo durante los ochenta y noventa facilitó la formación de gobiernos de coalición, algo que de otra manera habría resultado más difícil.

En Perú, el ex presidente Alberto Fujimori superó las dificultades de gobernar en el contexto de un Congreso fragmentado reformando el marco constitucional, con el apoyo del Ejército, con lo cual amplió sus poderes de manera importante. En Venezuela, el impacto de un sistema de partidos más fragmentado en principio funcionó en beneficio de un presidente populista, que también ha conseguido el beneplácito de instituciones que de otra manera podrían fiscalizar sus poderes. Sin embargo, en un contexto político diferente, tan elevado nivel de fragmentación podría dificultar el logro de una gobernabilidad efectiva y estable.

Resulta más complejo clasificar los sistemas de partidos de América Latina en términos de su grado de polarización ideológica. Si bien existen claras diferencias entre los distintos países, no son tan acentuadas como ocurre con los otros dos rasgos de estos sistemas. La polarización podría incidir en la gobernabilidad y estabilidad política en El Salvador, Nicaragua y Venezuela, países no sólo con una elevada polarización en la población, sino también donde esta se ha incrementado según las últimas mediciones disponibles. Debido a que la mayoría de los sistemas están menos polarizados que en las décadas de 1960 y 1970, el impacto de los distintos grados de polarización en el desempeño de los regímenes democráticos es menos visible. En un contexto de niveles elevados de pobreza, subdesarrollo y desigualdades extremas, las bases latentes de situaciones de conflicto político pueden ser tan importantes como el nivel visible de polarización entre las elites políticas. La posibilidad de que las condiciones subyacentes generen una atmósfera más polarizada en coyunturas de crisis económica es evidente en Venezuela y Ecuador.

Referencias

- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, editores. 2001. *Partidos políticos en América Latina* (3 volúmenes). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Arriagada Herrera, Genaro. 2001. "Crisis de los sistemas de partidos en América Latina". En: *Democratización del estado: el desafío pendiente*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Bartolini, Stefano y Peter Mair. 1990 *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conaghan, Catherine M. 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (editores). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Cotler, Julio. 1995. "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru". En: Mainwaring y Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 323-53.
- Eurobarómetro. 1991. *European Elections, 1989. Pre-Election Survey, March-April 1989*. Inter-University Consortium for Political and Social Research, Ann Arbor.
- Jones, Mark. 2005. "The role of parties and party systems in the policymaking process". Preparado para el seminario organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo titulado "State Reform, Public Policies and Policymaking Processes", 28 de febrero–2 de marzo, Washington, D.C.
- La Palombara, Joseph y Myron Weiner, editores. 1966. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". En: *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N° 1, abril.
- Latinobarómetro. 2001. *Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana. 1996-2001*. Santiago.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.
- Mainwaring, Scott. 1995. "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy". En: Mainwaring y Timothy R. Scully (editores). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.

- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully, editores. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, editores. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- McGuire, James W. 1995. "Political Parties and Democracy in Argentina". En: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (editores). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Pedersen, Mogens N. 1983. "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanations". En: Hans Daalder y Peter Mair (editores). *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Beverly Hills: Sage.
- Proyecto de Elites Latinoamericanas. 2005. Proyecto de Elites Latinoamericanas, 1996-2005. Manuel Alcántara, Director. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Sani, Giacomo y Giovanni Sartori. 1983. "Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies". En: Hans Daalder y Peter Mair (editores). *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Beverly Hills: Sage.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Yashar, Deborah J. 1995. "Civil War and Social Welfare: The Origins of Costa Rica's Competitive Party System". En: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (editores). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.

Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos

El análisis expuesto en el capítulo anterior sobre los sistemas de partidos de América Latina muestra que, en general, estos se encuentran débilmente institucionalizados, entre moderada y altamente fragmentados y moderadamente polarizados. Sin embargo, ese análisis no toma en cuenta dos dimensiones esenciales: los procesos internos para seleccionar autoridades partidarias y designar candidatos a cargos de elección popular, y las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

En primera instancia, factores como la evolución de las relaciones internas de los partidos —en particular, la interacción entre su autoridad superior, el jefe de la fracción legislativa y el presidente de la República— inciden en el desarrollo y funcionamiento de los mismos. Sin embargo, este tema no se analiza de manera directa en este capítulo, a pesar de su importancia con respecto al funcionamiento de los sistemas presidenciales. Más bien, se pone énfasis en el segundo componente de esta dimensión, a saber, los procesos de selección de las autoridades del partido y de nominación de los candidatos para puestos de elección popular.

Con frecuencia se atribuye a estos dos aspectos la responsabilidad de la imagen negativa de las agrupaciones políticas ante la opinión pública. El perpetuo conflicto entre facciones partidarias y dirigentes políticos individuales se opone aparentemente a la clase de liderazgo que fomenta el desarrollo económico y social. A su vez, cuando el liderazgo del partido es ejercido continuamente por jefes o grupos de “compinches” —en especial cuando sus activistas y seguidores son excluidos de la toma de decisiones— el público pierde respeto por los partidos y disminuye su participación. En consecuencia, crece la exigencia de reformas para que los partidos políticos establezcan procedimientos democráticos para seleccionar a sus autoridades y a los candidatos para puestos de elección popular.

El hecho de que los partidos sean a la vez instituciones de carácter público y privado influye en el modo de resolver estos dos importantes temas: mientras la rigurosa organi-

zación interna de los partidos —es decir, su administración y la configuración de sus estructuras de liderazgo— podría pertenecer a la esfera privada, la designación de candidatos para cargos políticos pertenece por naturaleza al ámbito público y es allí donde es mayor la exigencia de transparencia y participación.

Como resultado de esas demandas han surgido dos mecanismos predominantes para la selección de candidatos para cargos públicos: las convenciones y las elecciones internas. Un tercer mecanismo —la selección de candidatos por parte de los máximos dirigentes partidistas— ha perdido considerable importancia, en particular la designación de candidatos a la presidencia, y en menor medida las nominaciones a otros cargos de elección popular.

En el primero y más tradicional de los mecanismos —las convenciones— participa una asamblea de representantes facultada para elegir a las autoridades del partido y a los candidatos para cargos públicos. Aunque desplazado hasta cierto punto por las elecciones internas competitivas, este mecanismo es aún importante en muchos partidos de América Latina. El segundo mecanismo, más reciente, implica la realización de elecciones internas, donde cada militante es igual a un voto. Mediante estas los candidatos a cargos de representación popular son elegidos de manera libre, justa, competitiva y directa por el voto secreto de los miembros del partido (internas cerradas) o de todos los ciudadanos que deseen participar (internas abiertas).

Este giro hacia una mayor democracia interna en los partidos políticos ofrece cuatro grandes beneficios. Primero, existe la expectativa de que el proceso profundizará la democracia, al extenderla al funcionamiento interno de las distintas agrupaciones; en efecto, resulta difícil que un dirigente político se pronuncie con autoridad en nombre de la democracia si los orígenes de esa autoridad están manchados por prácticas antidemocráticas. En segundo lugar, la competencia en el seno de los partidos podría generar mayor movilidad entre sus elites y fortalecer así la competencia por el liderazgo. En tercer lugar, segmentos más amplios de la sociedad —o al menos los activistas— deberían sentirse estimulados a asumir mayores responsabilidades en la administración del partido, participar más en el proceso democrático y fortalecer una de sus instituciones clave. Por último, es probable que la democratización interna confiera mayor legitimidad a los procesos democráticos porque contribuye a eliminar prácticas negativas como el nepotismo, el “clientelismo” (creación de redes de padrino) y el “caciquismo” (el control vertical de los partidos por parte de sus máximos dirigentes), y a aumentar la responsabilidad ante la ciudadanía.

El único factor negativo podría ser que la democratización dañe la armonía interna o la imagen externa de la agrupación como un todo homogéneo. Por otra parte, los resultados adversos para los líderes tradicionales, por ejemplo el triunfo de candidatos ajenos a la esfera política, inicialmente podrían provocar inestabilidad e incertidumbre y debilitar a ciertos partidos políticos en el corto plazo.

Evolución del proceso de democratización interna

Durante las dos últimas décadas del siglo XX se hicieron profundas reformas a las constituciones y leyes que rigen los partidos políticos y los procesos electorales. En muchos países esto no se debió sólo a la transición del autoritarismo a la democracia, sino también

a las reformas políticas dirigidas a mejorar la calidad de la representación democrática y el funcionamiento de las instituciones que dan vida a esa democracia.

En principio, las reformas eludieron la democratización interna de los partidos políticos y el complejo tema del financiamiento. Pero en una segunda generación de reformas, que tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de 1990, el primer aspecto se abordó en forma más directa.

De hecho, durante el período estudiado, en los 18 países de América Latina se observa la tendencia a generar mayores niveles de transparencia, apertura y participación en la designación de candidatos presidenciales y, en menor medida, de los dirigentes partidarios. En un número cada vez mayor de países la elección del candidato a la presidencia —decidida en el pasado por los máximos jerarcas del partido o las convenciones internas— se realiza mediante varios tipos de elecciones internas, que fortalecen la legitimidad de quien resulta elegido para ocupar la presidencia del país, dentro de su propia agrupación y ante la ciudadanía. La idea que sostiene estas reformas es que una mayor competencia intrapartidista supone mayores niveles de democracia interna, mejora la capacidad de representación de intereses diversos presentes en el partido y en la sociedad (en caso de que sea abierta), permite dirimir conflictos entre diversos liderazgos y mejora los niveles de legitimación de la organización ante la opinión pública.

Elección de autoridades internas y candidatos

Los procesos internos de los partidos pueden estar condicionados por diferentes elementos, entre ellos, las reglas del sistema político. Los cuadros 7.1 y 7.2 muestran de qué manera las leyes condicionan los procesos y evidencian que las elecciones internas para elegir autoridades difieren claramente de las que se realizan con el fin de seleccionar candidatos para cargos de elección popular, tanto en lo jurídico (leyes del partido, leyes electorales, o la Constitución) como en el alcance de su marco legal (Bendel, 1998).

De hecho, si bien es cierto que las constituciones de los países de América Latina rara vez contemplan la forma de elegir a las autoridades de los partidos políticos, con mayor frecuencia regulan el procedimiento para la designación de candidatos para ocupar puestos de elección popular. En este sentido, Uruguay y Venezuela constituyen ejemplos notables: de acuerdo con una compleja distinción entre la esfera privada y la pública, en general se considera que en términos de su funcionamiento interno los partidos son sujetos de derecho privado, en tanto la selección de candidatos para puestos de autoridad política está sujeta al derecho público. Como resultado de la corriente democratizadora en el proceso de selección de candidatos, los partidos se encuentran más sujetos al derecho público, como ocurre en Bolivia y Colombia.

El cuadro 7.1 sugiere que la forma de elección de las autoridades partidarias se establece en los estatutos internos de los partidos. En Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua, la Constitución y/o las leyes electorales no determinan la manera en que los partidos deben seleccionar a sus autoridades. En estos países, el marco jurídico confiere a las agrupaciones autonomía para organizarse de acuerdo con sus estatutos (o su carta orgánica). La elección de autoridades internas está regulada

Cuadro 7.1. Mecanismos para la selección de las autoridades de los partidos políticos

País	Mecanismo de selección de autoridades regulado por la Constitución o las leyes	Las leyes electorales establecen claramente cuál debe ser el mecanismo de selección de autoridades	La Constitución o las leyes electorales hacen referencia a los estatutos del partido
Argentina	Sí	Sí ¹	
Bolivia	No	No	✓
Brasil	No	No	
Chile	No	No	
Colombia	Sí, legislación electoral	Sí, consultas internas ²	✓
Costa Rica	Sí	Ambiguo, sólo dice que debe ser acorde con el principio de la democracia interna	✓
Ecuador	No	No	✓
El Salvador	No	No	✓
Guatemala	No	No	✓
Honduras	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones internas, voto directo y secreto de los afiliados en todos los niveles partidistas	✓
México	No	No	✓
Nicaragua	No	No	✓
Panamá	Sí, legislación electoral	No	✓
Paraguay	Sí	Sí, elecciones a través del voto directo, libre, secreto e igual de los afiliados	✓
Perú	Sí	Ambiguo, señala que debe regirse por normas de democracia interna ³	✓
República Dominicana	Sí, legislación electoral	Obligatorias para todos los partidos, realizadas simultáneamente, organizadas, controladas y juzgadas por la Corte Electoral, con voto voluntario y a padrón abierto	✓
Uruguay	Sí, Constitución	Sí	✓
Venezuela	Sí, Constitución	No	✓

¹ En Argentina, a partir del cambio de la Ley 23.928 de 2002, las elecciones para autoridades partidarias se rigen según la Carta Orgánica, aunque se señala con claridad que subsidiariamente se harán por dicha ley y, en lo que resulte aplicable, por la legislación electoral. No se mencionan los estatutos, aunque se los condiciona.

² En Colombia, Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, y artículo 1 de la Ley de Consultas Internas.

³ En Perú, la Ley 28.094 establece en su artículo 25 que se realice conforme a lo que disponga el Estatuto y acuerde el órgano máximo, pero en su artículo 19 señala que debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en esta ley y en el Estatuto.

Fuente: Freidenberg (2005).

por ley en Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En el cuadro 7.2. se observa cómo en algunos casos el proceso de selección de candidatos se encuentra regulado en la Constitución, tal como ocurre en Costa Rica, Uruguay y Venezuela, mientras que en otros está regulado en la legislación, como en Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro 7.2. Fuentes legales que regulan las elecciones internas

País	Reguladas por la Constitución	Reguladas por ley electoral o ley de los partidos políticos
Argentina	No	Sí, Ley Orgánica de los Partidos Nro. 25.611, con modificaciones de la Ley Nro. 23.298.
Bolivia	No	Sí ¹
Brasil	No	No
Chile	No	No ²
Colombia	No	Sí ³ , Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos y Ley Especial de Consultas Populares Internas. Ley 130 de 1994.
Costa Rica	Sí	Sí, Código Electoral (art. 74).
Ecuador	No	No
El Salvador	No	No
Guatemala	No	No
Honduras	No	Sí, Ley Electoral y de las organizaciones políticas (art. 18, 19).
México	No	No
Nicaragua	No	No
Panamá	No	Sí, Ley 22 de 1997.
Paraguay	No	Sí, Código Electoral de 1996 (art. 33).
Perú	No	Sí.
Rep. Dominicana	No	Sí. Ley Electoral
Uruguay	Sí	Sí, Ley 17.063 de 1998 (artículos 1, 3, 5, 6, 7, 8)
Venezuela	Sí	No

¹ La ley de partidos políticos define el principio electivo de la democracia interna. Cada partido define el mecanismo de escogencia.

² En Chile, la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia del partido, específicamente el Consejo General, someta a su propio candidato presidencial a la ratificación de los miembros del partido, de tal forma que la candidatura se proclama oficialmente sólo si el aspirante es aceptado por dichos miembros. Las decisiones de los partidos se toman mediante sufragio personal, igualitario y secreto (art. 30, Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de 1996). No se impone la celebración de internas.

³ En Colombia, si bien la legislación electoral no impone a los partidos la celebración de elecciones, sí la regula en el caso de que estos opten por este mecanismo.

Fuente: Freidenberg (2005), Zovatto (2006).

Cuadro 7.3. Mecanismos de designación de candidatos presidenciales en los partidos políticos

Elecciones internas						
Pais	Abiertas	Cerradas	Convenciones	Líder (o Junta Ejecutiva)	Directorio del partido propone y luego se hacen elecciones internas	Órganos nacionales ratifican resultados de elecciones
Argentina	IU (1989) FREPASO (1995) FREPASO-UCR (1999), UCR (2002)	PJ (1988) ¹	PJ (1982, 94, 99,02) ¹ UCR (1982, 89, 94)			
Bolivia	MNR (1999), MIR (1999) ¹		UCS, ² MNR, ² MIR, ² ADN ² , MAS (2002)	UCS		
Brasil		PT (2002)	PDT, PMDB, PSDB, PFL			
Chile	Concertación (1993, 1999, 2001)	PS	PPD (1993, 1999, 2001)		PDC, RN, UDI (los tres partidos en 1993, 1999, 2001)	
Colombia	PLC (1990, 94) ¹	PCC (1998)	PCC (1990, 1994, 2002), PLC (1998, 2002) ¹			
Costa Rica	PLN (1985, 1989, 1993, 1997, 2001) PUSC (1989, 1993, 2002) ^{1,4}					
Ecuador		ID (1987), DP (2002)	ID (1984, 1991, 1998, 2002), DP PSC (1978, 1984, 1991, 2002)	PRE, MUPP-NP (1996, 1998, 2002)		

(continúa)

Cuadro 7.3. (continuación)

Elecciones internas						
Pais	Abiertas	Cerradas	Convenciones	Líder (o Junta Ejecutiva)	Directorio del partido propone y luego se hacen elecciones internas	Órganos nacionales ratifican resultados de elecciones
El Salvador		FMLN (1994, 1999, 2003)	ARENA (1994, 1999, 2003)			
Guatemala		PAN (2003)	FRG (2002), PAN			
Honduras		PLH, PNH (los dos partidos 1985, 1993, 1997, 2000)				
México	PRI (1999)	PRD, PAN (2000) PRI (desde 2001) ⁵	PAN, PRD (2000)	PRI (hasta 1999)		
Nicaragua			PLC (1996, 2001)	PLC		FSLN (1996, 2001)
Panamá		PA (1998), PRD (1998, 2004), PDC (1998)	PA (1993, 2003) PRD (1993) ²			
Paraguay		ANR-PC (1990, 1994, 1999), PLRA (1990, 1994, 1999), PEN (1990, 1994, 1999)				
Perú		APRA/PAP (1985, 2000)	APRA/PAP AP			

(continúa)

Cuadro 7.3. (continuación)

Elecciones internas						
Pais	Abiertas	Cerradas	Convenciones	Líder (o Junta Ejecutiva)	Directorio del partido propone y luego se hacen elecciones internas	Órganos nacionales ratifican resultados de elecciones
República Dominicana	PRSC (1996, 2002)	PRD (desde 1982)	PRSC ² PRD (2002), PLD (1999)	PRSC (1999)	PLD (2002) ³	
Uruguay	EP-FA (1999, 2003) PC (1999, 2003) PN (1999,2003) ⁴		EP-FA,2 PC,2 PN2			
Venezuela	COPEI (1993)	AD (1968, 1978, 1983, 1993, 1998)	AD, COPEI (1987), MAS (1988, 1998)	MVR, PPT, PV		

Nota: la lista con los nombres completos de los partidos a los que corresponden estas siglas se encuentra en el anexo, al final de este capítulo.

¹ Más de un actor participa en el proceso.

² El mecanismo se utilizó hasta que se introdujeron reformas y se modificó la normativa electoral.

³ Las convenciones nacionales de partido designan candidatos que posteriormente compiten entre sí.

⁴ De acuerdo con los estatutos del partido, sus dirigentes tienen derecho a ratificar los resultados de las convenciones del partido, en las que sus miembros eligen a su candidato a la presidencia. En términos prácticos, las elecciones son abiertas, pues los electores sólo declaran su afiliación a un partido en un distrito electoral.

⁵ No se ha realizado ninguna elección aplicando el nuevo estatuto del partido.
Fuente: Freidenberg (2005).

Mecanismos para seleccionar candidatos presidenciales

Los partidos políticos emplean diversos mecanismos para seleccionar candidatos a la presidencia. Estos mecanismos pueden clasificarse de acuerdo con la gama de participantes y con el método utilizado.

La primera clasificación requiere determinar si los candidatos son elegidos estrictamente por los miembros de sus respectivos partidos o se permite la participación de todos los ciudadanos. En cuanto a los métodos en sentido estricto, es necesario determinar si el partido va a recurrir a elecciones internas, convenciones, designación por parte de los líderes del partido (seguida en algunos casos por internas), o a elecciones internas sujetas a ratificación de las convenciones nacionales del partido (Freidenberg, 2003). En el cuadro 7.3 se presentan los sistemas usados para nombrar a los candidatos presidenciales de cerca de 60 partidos políticos en 18 países de América Latina.

Experiencias de elecciones internas en América Latina

En América Latina, la tendencia dominante es la realización de elecciones internas, por lo que se profundizará en el análisis de este mecanismo. Los países de la región pueden dividirse en tres grupos principales, de acuerdo con su situación actual respecto de las elecciones: (i) los países en los que las elecciones internas están establecidas y reguladas por ley; (ii) los países donde se realizan elecciones internas, aunque no están establecidas por ley; (iii) aquellos donde no existen regulaciones ni se celebran elecciones internas regularmente.

Los siguientes criterios permiten una clasificación más detallada de las elecciones internas:

- Abiertas (todos los ciudadanos pueden participar) o cerradas (sólo participan los miembros del partido).
- Separadas (cada partido realiza sus elecciones en fechas diferentes) o simultáneas (todas se realizan el mismo día).
- Con supervisión por parte del organismo electoral o sin ella.
- Con financiamiento público o sin él.

Países donde la ley contempla la celebración de elecciones internas

En la primera categoría, se incluyen 11 países de América Latina donde se regula la realización de elecciones internas en la Constitución o en la legislación electoral que rige la selección de candidatos para cargos de elección popular de todas las agrupaciones políticas (véase el cuadro 7.4). Costa Rica fue el primer país en adoptar este tipo de regulaciones, seguido por Honduras en 1985-1989; Colombia en 1994, de manera opcional; Paraguay en 1996; Panamá en 1997 y Uruguay, Bolivia y Venezuela en 1999. Recientemente, Argentina (2002), Perú (2003) y República Dominicana (2004) también aprobaron leyes para regular la selección de candidatos. En estos países, la ley exige que los partidos políticos celebren

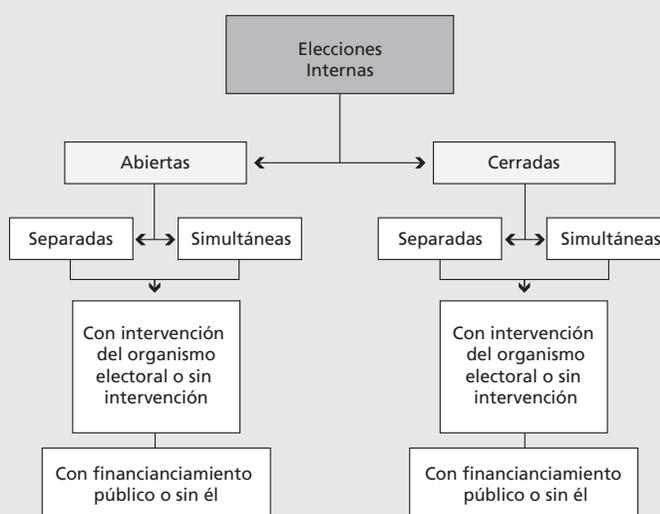
Cuadro 7.4. Elecciones internas en América Latina

País	Reguladas por la Constitución o mediante la legislación electoral o de partidos políticos	Se observa el procedimiento en la práctica
Costa Rica	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Argentina	Sí	Sí (algunas veces)
Perú	Sí	Sí (algunas veces)
Rep. Dominicana	Sí	Sí (algunas veces)
Colombia	Sí (no obligatorias)	Sí (algunas veces)
Brasil	No	Sí (una vez)
Ecuador	No	Sí (dos veces)
Guatemala	No	Sí (una vez)
Bolivia	Sí	Sí (algunas veces)
Venezuela	Sí	Sí
Chile	No	Sí (algunas veces)
El Salvador	No	Sí (algunas veces)
México	No	Sí (algunas veces)
Nicaragua	No	Sí (algunas veces)

Nota: en los países que aparecen con sombreado oscuro la ley requiere y regula la realización de elecciones internas en los partidos. En los países con sombreado más claro la ley no obliga a celebrar elecciones, pero en la práctica se ha recurrido a este mecanismo. En los países que aparecen sin sombreadar, la convocatoria a elecciones no es obligatoria y los partidos no han recurrido a ellas.

Fuente: Alcántara (2001), con actualizaciones.

Gráfico 7.1. Clasificación de las elecciones internas



Cuadro 7.5. Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular

Regulación de mecanismos de democracia interna		Mecanismo regulado			Tipo de mecanismo		
Constitución	Ley	¿Elecciones internas?	Otro	Con supervisión organizativa electoral	¿Simultáneas vs. separadas?	Financiación	
Argentina	Sí	Sí, abiertas	—	Sí, veedores nombrados por Justicia Electoral (cuando los partidos lo soliciten)	Simultáneas	—	
Bolivia	Sí	Sí	—	No ¹	Separadas	—	
Brasil	No	—	—	—	—	—	
Colombia	Sí	Sí, abiertas	—	Sí, CNE	Separadas	Pública	
Costa Rica	Sí	Sí, cerradas/abiertas	—	No (sólo para resolver conflictos)	Separadas	—	
Chile	Sí	—	Sí, plebiscito de ratificación	—	—	—	
Ecuador	No	—	—	—	—	—	
El Salvador	No	—	Sí, a veces	—	—	—	
Guatemala	Sí	—	Sí, convención	—	—	—	
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí, TNE	Simultáneas	—	
México	No	—	—	—	—	—	

(continúa)

Cuadro 7.5. (continuación)

Regulación de mecanismos de democracia interna		Mecanismo regulado			Tipo de mecanismo		
Constitución	Ley	¿Elecciones internas?	Otro	Con supervisión organizativa electoral	¿Simultáneas vs. separadas?	Financiación	
Nicaragua	No	—	—	—	—	—	—
Panamá	Sí	Sí, cerradas	—	No (sólo para resolver posibles conflictos)	Simultáneas	Pública	
Paraguay	No	Sí, cerradas	—	No	Separadas	—	
Perú	Sí	Sí, cerradas/ abiertas	Sí, convención	Sí, ONPE	Separadas	—	
Rep. Dominicana	No	Sí, abiertas	—	—	—	—	
Uruguay	Sí	Sí, abiertas	—	Sí, CE	Simultáneas	—	
Venezuela	Sí	Sí, cerradas	—	Sí, CNE	Separadas	—	

¹ La ley estableció su potestad en 1999 pero el Reglamento de la Ley de 2001 se lo quitó. Fuente: Freidenberg (2004), Zovatto (2006).

elecciones internas y las regula. En el caso de Colombia, la ley no establece este requisito, pero regula su realización cuando los partidos deciden convocar a elecciones a partir de una ley especial.

En **Costa Rica**, durante años la legislación electoral ha requerido la celebración de elecciones internas (conocidas en ese país como “convenciones nacionales”), como un mecanismo de votación libre, universal, directo y secreto para designar a los candidatos a la presidencia. Los partidos políticos deciden si la elección es abierta o cerrada y la fecha en que se realiza. Desde el punto de vista formal, los resultados de las internas están sujetos a ratificación por parte de la dirigencia del partido, aunque es poco probable que sean anulados. Los dos partidos políticos principales —el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)— realizan elecciones internas en fechas diferentes y no cuentan con financiamiento público para esta actividad específica. Se utiliza el padrón electoral nacional y la función del organismo electoral se limita a resolver posibles conflictos.

En **Uruguay**, la reforma electoral de 1996 sustituyó el sistema de doble voto simultáneo por un proceso abierto de elecciones internas que abarca a todos los partidos políticos. Los comicios se realizan en todos los partidos el último domingo del mes de abril, tiempo antes de las elecciones generales, que se llevan a cabo en octubre. La Ley de Elecciones Internas de los Partidos Políticos, promulgada en 1998, estipula que la Corte Electoral es, a partir de abril de 1999, el tribunal competente en todo lo relacionado con las actividades y procedimientos de las elecciones internas de los partidos.

La reforma requería que las elecciones internas para designar a los candidatos presidenciales se realizaran de manera simultánea. Debido a que no existen registros de afiliados, todas las agrupaciones empiezan y concluyen el proceso el mismo día y el elector se afilia al partido en el momento en que emite su voto a favor de este. Si bien el voto no es obligatorio, las elecciones tienen todas las garantías y requisitos característicos de un proceso electoral a nivel nacional. Los candidatos que obtengan más del 50% del total de los votos automáticamente son candidatos a la presidencia para las elecciones generales en nombre de sus respectivos partidos. Si esta condición no se cumple, el candidato debe seleccionarse en una convención interna, sin restricciones en cuanto a los posibles candidatos.

En **Paraguay**, desde el retorno a la democracia en 1989, los partidos políticos han realizado elecciones internas cerradas para designar sus asambleas de partido a nivel nacional y departamental. Luego, las asambleas eligen a las autoridades ejecutivas de la agrupación: la Junta de Gobierno en el caso de la Asociación Nacional Republicana (ANR), ampliamente conocida como el Partido Colorado; el Directorio en el caso del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA); y la Dirección en el caso del Partido Encuentro Nacional (PEN). La reforma de abril de 1996 requiere que quienes aspiren a cualquier puesto de elección popular sean elegidos por los miembros del partido mediante una elección primaria y cerrada que sea libre, justa, directa y secreta. Cada partido se encarga de celebrar sus comicios en la fecha que considere apropiada y tiene sus propias reglas y mecanismos de supervisión. El Estado no otorga financiamiento específico para esta actividad y el organismo electoral ejerce un control mínimo. Para participar en el proceso, el elector debe estar afiliado en el partido respectivo.

En **Panamá**, las elecciones internas cerradas se adoptaron a partir de la reforma del Código Electoral, promulgada en 1997, que introdujo la designación de candidatos presidenciales para el partido cuyo candidato encabece la papeleta. De este modo, no se requiere que los partidos que apoyan a un candidato presidencial de otra agrupación política en el marco de una alianza realicen elecciones internas. Las primeras elecciones se realizaron en 1998 para elegir candidatos a la presidencia y vicepresidencia por el Partido Arnulfista, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), actual Partido Popular (PP). Los movimientos restantes se aliaron con alguno de estos tres partidos en lugar de presentar a sus propios candidatos. En las reformas que se discutieron en el año 2001 se propuso que el sistema de internas se extendiera a todos los cargos de elección popular, además del de presidente y vicepresidente. Sin embargo, dicha propuesta no tuvo suficientes adeptos y se acordó mantener el sistema vigente. Aun así, cuando el Ejecutivo recibió el paquete de reformas electorales que debía presentar a la Asamblea Legislativa para su aprobación, eliminó la propuesta de obligatoriedad para la designación a través de internas del candidato a presidente y cambió el artículo en el sentido de que este mecanismo fuera optativo, pero para todos los cargos. Esto significó un retroceso con respecto a la reforma de 1997, debido a que algunos partidos que habían realizado internas en 1998 ya no lo hicieron en 2004. En los otros aspectos, según la ley, para ejercer su voto el elector debe afiliarse al partido político bajo la fiscalización del Tribunal Electoral. En este mismo marco, se aprobó un subsidio destinado a cubrir los gastos relacionados con la celebración de las elecciones con fondos públicos. El Tribunal Electoral no tiene jurisdicción y no influye en los procedimientos internos de las agrupaciones políticas; sólo envía delegados para mediar en la resolución de posibles conflictos o para colaborar en la organización de sus convenciones o elecciones internas, a pedido de los partidos. Puesto que el padrón de afiliados a los partidos los lleva el Tribunal, estos dependen del organismo para celebrar reuniones o determinar el quórum necesario para poder funcionar.

Bolivia introdujo las elecciones internas en 1999, cuando la modificación de la ley de partidos políticos estableció que, al constituirse, toda agrupación debe obtener el reconocimiento oficial y adoptar las normas y procedimientos que garanticen un funcionamiento interno democrático mediante el ejercicio del voto libre, directo y secreto. Asimismo, encargó a la Corte Nacional Electoral y a las cortes departamentales la conducción de estos procesos internos. La ley refuerza la institucionalidad del proceso, al estipular que bajo ninguna circunstancia podrá obviarse el cumplimiento de las regulaciones aplicables a los comicios internos y a la designación de candidatos, anulando toda regulación o pacto que establezca procedimientos extraordinarios o que exima a uno o más individuos o partidos. En resumen, la nueva legislación exige la elección de dirigentes en todos los niveles y de candidatos a todos los puestos de elección popular del país. Este impulso, realmente innovador, fue limitado a través de una serie de regulaciones promulgadas por la Corte Nacional Electoral en 2001, que señalaban que no era aconsejable que los partidos realizaran elecciones internas; además se quitó la potestad de la Corte Nacional Electoral de presidir los procesos internos. Los partidos encontraron mecanismos para que la decisión final estuviera en manos de los representantes nacionales a través de la realización de una Convención. Esto fue así por la desconfianza que los dirigentes partidistas manifestaron

con respecto a la capacidad de sus bases de emplear el sistema de elecciones, y porque su realización tuvo consecuencias negativas para los partidos, que se evidenciaron a través del incremento de las disputas internas, los conflictos entre diferentes facciones y la puesta en duda de la unidad interna.

La legislación electoral de **Honduras** establece la necesidad de realizar elecciones mediante votación directa y secreta entre sus afiliados en caso de que al menos dos agrupaciones diferentes postulen precandidatos. Para los partidos con una sola corriente o facción, la elección interna para ratificar una lista de candidatos es optativa. En la práctica, se ha celebrado en diversas oportunidades desde 1989, como una manera de digerir la fragmentación interna de los dos principales partidos de este país.

En **Venezuela** la Constitución de 1999 requiere que los partidos realicen elecciones, aunque para las elecciones de 2000 ningún partido lo hizo, supuestamente debido a la falta de una regulación específica.

En **Argentina** la discusión sobre el mecanismo de selección de candidatos que debía llevarse a la práctica tuvo diferentes etapas. El Senado aprobó un proyecto de ley en el que establecía la realización de internas abiertas simultáneas en 2001, pero fue un año después, con un decreto del presidente de la República y su aprobación posterior por el Congreso en forma de Ley Nro. 25.611, cuando se instauró la obligatoriedad de realización de internas, con la participación de los miembros de los partidos y los ciudadanos sin afiliación partidista, de manera simultánea y sin la supervisión del órgano electoral salvo que los partidos solicitaran la presencia de veedores nombrados por la Justicia Electoral. En ese mismo año, por solicitud del presidente Duhalde, las internas se dejaron sin efecto por una única vez para los comicios de 2003, debido a los temores del jefe del Ejecutivo respecto de la interna del justicialismo y la posibilidad de éxito electoral de Carlos Menem. En febrero de 2005, el gobierno justicialista de Néstor Kirchner “reflotó” la ley para que se celebraran internas en todos los distritos de cara a las próximas elecciones legislativas. Antes de que se aprobaran estas leyes, algunos partidos realizaron elecciones internas. En 1988, el Partido Justicialista (PJ) convocó a elecciones internas cerradas en las que se disputó la candidatura entre Carlos Menem y Antonio Cafiero. El Frente País Solidario (FREPASO) realizó una elección abierta en 1995, en la que participaron José Octavio Bordón y Carlos Álvarez. Estas fueron las segundas internas abiertas realizadas en el país después de las celebradas por la Izquierda Unida en 1989, en las que Luis Zamora y Néstor Vicente compitieron por la candidatura. En ambos casos, el proceso se llevó a cabo en el seno de agrupaciones que formaban frentes políticos y no en partidos individuales. En 1999, los comicios internos sirvieron como base para formar la Alianza, una coalición que agrupara a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Frente País Solidario (FREPASO).

El 31 de octubre de 2003, **Perú** consiguió aprobar la Ley de Partidos Políticos Nro. 28.094, fruto de un gran acuerdo nacional de naturaleza multipartidista. El nuevo marco normativo obligó a los partidos a adaptarse a nuevas reglas de juego, entre las que estaba la celebración de internas, que pueden ser abiertas o cerradas, pueden contar con el apoyo técnico y logístico de la ONPE y realizarse de manera separada desde 210 a 180 días antes de la elección general. Antes de eso, algunos partidos como el APRA ya habían realizado elecciones internas sin que los obligara el marco legal.

En **República Dominicana**, desde 1982, los diversos partidos las realizan de manera esporádica en procesos caracterizados por exiguos niveles de participación. Además, con frecuencia han sido manejadas por la elite política con el fin de sortear la amenaza de divisiones internas. Para los comicios del año 2000, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) celebró internas cerradas, mientras que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) efectuaron convenciones internas. Sin embargo, en esta última agrupación fue evidente la influencia del caudillo Joaquín Balaguer. En agosto de 2004, el Congreso aprobó la Ley Nro. 286-04 en la que se introduce la celebración de elecciones internas, con el voto universal, directo y secreto de todos los electores, de manera simultánea y para todos los partidos.

El caso de **Colombia** es interesante ya que, si bien la normativa electoral no obliga a la celebración de comicios primarios, el Partido Liberal (PL) los realizó en dos ocasiones para seleccionar a su candidato a la presidencia. Aunque no son obligatorias, cuando se realizan, las elecciones internas deben pactarse con la Dirección Nacional del partido, se rigen por una ley especial sobre las consultas populares internas de los partidos políticos, son de carácter simultáneo para todos los niveles intrapartidistas –aunque de carácter separado respecto de los otros partidos–, y cuentan con financiación pública y supervisión del Consejo Nacional Electoral. El Partido Liberal convocó a elecciones abiertas en 1990 y 1994 siguiendo estas disposiciones, aunque en 1998 y 2002 regresó al sistema de convención cerrada. Por su parte, el Partido Conservador sólo las realizó de manera cerrada en 1998.

Países sin regulaciones donde se realizan elecciones internas

En una segunda categoría se hallan los países cuyos partidos políticos realizan elecciones, al menos de manera esporádica (es decir, algunos partidos las celebran ocasionalmente), sin que estas se encuentren reguladas por la legislación electoral o por algún tipo de compromiso formal.

Dentro de esta categoría, el primer método consiste en realizar elecciones internas en el marco de coaliciones electorales. En **Chile**, el sistema binominal¹ y la división política establecida en torno al apoyo y la oposición a Pinochet han mantenido unida a la mayor parte de la coalición de centro-izquierda desde que el grupo a favor del voto por el “no” se organizó con éxito para el plebiscito de 1988. La necesidad de mantener unido al movimiento de Concertación condujo a esta heterogénea coalición a recurrir a las elecciones para seleccionar a su candidato presidencial para los comicios de 1993 y 1999.

A diferencia de este modelo para seleccionar a los líderes de coaliciones electorales, en **México** se celebró una elección primaria en 1999 para elegir el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con dos importantes consecuencias: primero, la eliminación de la impopular práctica histórica de elegir al candidato “a dedo”, una costumbre que sin duda contradecía los principios democráticos; y segundo, el refuerzo

¹ Como su nombre lo indica, en este sistema los legisladores son elegidos en distritos binominales, de forma que los dos escaños se asignan a las dos listas de partido que obtengan el mayor número de votos, a menos que las listas del partido triunfador superen a las del segundo partido por el doble o una cifra mayor de votos. En ese caso, la lista del partido ganador obtiene ambos escaños.

de la legitimidad de un partido cuya credibilidad democrática se había visto seriamente afectada y al que se responsabilizaba de la situación política del país. El partido consideró que realizar un proceso lo más abierto posible para elegir al candidato presidencial era la mejor manera de reparar parte de los errores pasados del PRI y proyectar el partido hacia el futuro. Sin embargo, algunos analistas y ciertos grupos dentro del partido consideran que, si bien esta elección constituyó en efecto un claro avance con respecto a las prácticas del pasado, no fue un proceso del todo abierto. Para las elecciones generales del año 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) convocó a una elección cerrada, mientras que en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se realizó una convención interna.

En **Nicaragua**, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) también realizó elecciones internas (denominadas “consultas populares”) en 1996 y 2001. Con el objetivo de seleccionar a los candidatos que participarían en las elecciones generales de ese año, este proceso fue abierto a toda la ciudadanía. No obstante, el Consejo del FSLN debía ratificar a los ganadores de las elecciones antes de las generales. Este organismo tenía autoridad para cambiar el resultado de las elecciones, lo que efectivamente hizo en el caso del vicepresidente. Para las elecciones municipales de noviembre del año 2000, el FSLN volvió a la práctica de seleccionar a sus candidatos mediante comicios restringidos a los miembros del partido.

En **El Salvador** los comicios no están regulados por ley sino por los estatutos de algunos partidos, y se han llevado a cabo en algunas ocasiones durante el período del estudio. En los otros casos, las convenciones internas han sido la práctica. Los estatutos del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) requieren la celebración de internas cerradas, mientras que los estatutos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) establecen la realización de convenciones internas.

Países sin regulación ni tradición en la realización de elecciones internas

En **Brasil, Ecuador y Guatemala** las elecciones internas no están reguladas por ley ni son el método más común utilizado para elegir a los candidatos presidenciales. Aunque en los tres casos al menos una vez un partido celebró elecciones (PT en Brasil en 2002; ID en 1987 y DP en 2002 en Ecuador y PAN en Guatemala en 2003), la tradición no es lo suficientemente fuerte como para aventurar un cambio hacia una mayor democratización interna de los partidos. En los primeros dos países, es probable que factores como la naturaleza elitista de las agrupaciones políticas y el temor a que la política se regionalice hayan influido para que no se realizaran elecciones internas. En Guatemala, el debilitado sistema de partidos políticos y su elevado nivel de personalismo han impedido que el asunto se sometiera a debate de manera profunda.

Resumen de las experiencias de elecciones internas

Esta revisión preliminar sobre las experiencias regionales respecto de las elecciones internas indica que existen dos enfoques posibles: el mecanismo puede estar establecido por ley o bien cada partido puede decidir si desea recurrir a él y de qué manera. Aun en el segundo caso, las elecciones pueden convertirse en una práctica generalizada.

Las modalidades para la realización de elecciones internas varían de acuerdo con las consideraciones estratégicas —internas o externas— de los partidos políticos y sólo secundariamente con la intención de mejorar la calidad de la democracia.

Hasta la fecha, la condición más favorable para la introducción de comicios internos ha sido su utilidad para la formación de alianzas o el manejo de conflictos intrapartidarios. En el primer caso, es probable que las internas sean percibidas como la mejor solución para resolver posibles disputas entre los dirigentes de los partidos que forman una coalición, a la vez que constituyen una forma de obtener apoyo popular para la coalición en los comicios generales. Esto ocurrió en Chile en 1993 y 1999, y en Argentina en 1999, cuando se seleccionaron los candidatos a la presidencia por la Concertación y la Alianza respectivamente.

También debe tenerse presente que en Chile, Argentina, México, Nicaragua y Colombia, la apertura hacia nuevas formas democráticas para designar a los candidatos presidenciales se debió a circunstancias internas de los distintos partidos políticos que requerían la convocatoria a elecciones, y tuvo poca relación con las otras fuerzas opositoras. Por consiguiente, los organismos electorales de cada país no participaron en la organización, administración, fiscalización ni financiamiento de las internas, excepto en el caso de Colombia.

Como ya se ha mencionado, Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Panamá, Honduras, Venezuela, y recientemente Argentina y Perú adoptaron otro mecanismo: institucionalizaron las elecciones y sometieron el proceso a la supervisión de los organismos electorales, si bien el grado de regulación es diferente en cada caso.

Sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las elecciones

La relación entre el dinero y la actividad política es crucial para la salud y la calidad de la democracia. Pese a los ideales democráticos, los recursos monetarios —y no sólo el voto individual y la acción política— constituyen en la práctica importantes herramientas para influir en las autoridades políticas.

La relevancia y la complejidad de este asunto van de la mano. En términos de la teoría democrática, regular el uso del dinero en la política genera un conflicto entre el principio de la libertad de expresión y los de imparcialidad y justicia en las elecciones. El tema es motivo de apasionados debates, que involucran la defensa de principios democráticos, el afán de proteger el statu quo y los privilegios o incluso los esfuerzos para eludir las leyes. Aun las democracias maduras no logran resolver este dilema de modo satisfactorio y tampoco han podido evitar los escándalos, como ilustran diferentes casos de Estados Unidos, Japón, Francia, España, Inglaterra y Alemania, por mencionar sólo algunos (Nassmacher, 1992).

El tema no es nuevo, pues la conexión entre dinero y política se ha asociado con los partidos prácticamente desde su creación. No obstante, ha adquirido mayor relevancia en comparación con el pasado, debido al creciente costo de las campañas electorales que implica la dependencia cada vez mayor del uso de la televisión, asesores, encuestas de opinión y grupos focales (*focus groups*).

Cuadro 7.6. Introducción de regulaciones para el financiamiento público de los partidos políticos

País	Año
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)
Perú	1966 (indirecto) y 2003 (directo)
Venezuela	Establecido en 1973, eliminado en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988 (indirecto) y 2003 (directo)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
Rep. Dominicana	1997

En América Latina, el tema del financiamiento político está estrechamente relacionado con el desencanto con la política. Los continuos escándalos de corrupción, soborno, tráfico de influencias, y en algunos casos narcotráfico, refuerzan la aversión de muchos ciudadanos hacia la actividad política y hacia los dirigentes políticos. Además, los partidos y los mismos candidatos se acusan mutuamente de obtener fondos de fuentes cuestionables o de manejarlos de manera inapropiada. Como se analizará en el capítulo 10, las encuestas de opinión confirman la pobre imagen que el público tiene sobre los partidos políticos y sus dirigentes, a los que percibe como corruptos, carentes de transparencia, orientados a la satisfacción de sus propios intereses e incumplidores de sus promesas de campaña.

Para enfrentar el problema, durante las últimas décadas se introdujo el uso de recursos públicos como figura legal para contribuir con la realización de las campañas de los partidos políticos y, en ciertos casos, para cubrir en parte sus gastos operativos. Asimismo, se han creado otras leyes para regular las contribuciones privadas y ejercer mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos. No obstante, la independen-

cia política de las agrupaciones continúa amenazada, debido a la constante necesidad de obtener sumas de dinero cada vez mayores. Las políticas de “financiamiento de los partidos” —es decir, las que atañen a sus ingresos y gastos durante las campañas electorales, y a su funcionamiento habitual— adquieren creciente importancia en América Latina y en otras partes del mundo. Un sistema balanceado y equitativo para financiar a los partidos constituye un requisito indispensable para la celebración de elecciones verdaderamente competitivas y justas (Njaim, 2000; González-Varas, 1995).

Si bien en la actualidad se reconoce la importancia fundamental del financiamiento público, el tema no fue prioritario durante la etapa inicial de transición política. Cuando los procesos electorales adquirieron mayor credibilidad, la agenda política comenzó a incluir nuevos temas relacionados con la calidad y la profundización de la democracia, entre ellos el financiamiento. El cuadro 7.6 muestra que durante las últimas dos décadas, varios países introdujeron leyes relacionadas con el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

En suma, el tema adquiere creciente importancia en América Latina y ha generado incluso serios enfrentamientos en varios países debido a su papel decisivo para: (i) garantizar la justicia de la contienda electoral; (ii) garantizar ciertos niveles de transparencia y rendición de cuentas con respecto al origen y a la asignación de fondos públicos y privados; (iii) prevenir el tráfico de influencias y cerrar los espacios a la corrupción política, y (iv) prevenir el ingreso a la escena política de dinero proveniente del crimen organizado, en particular del narcotráfico.

Aspectos fundamentales del financiamiento

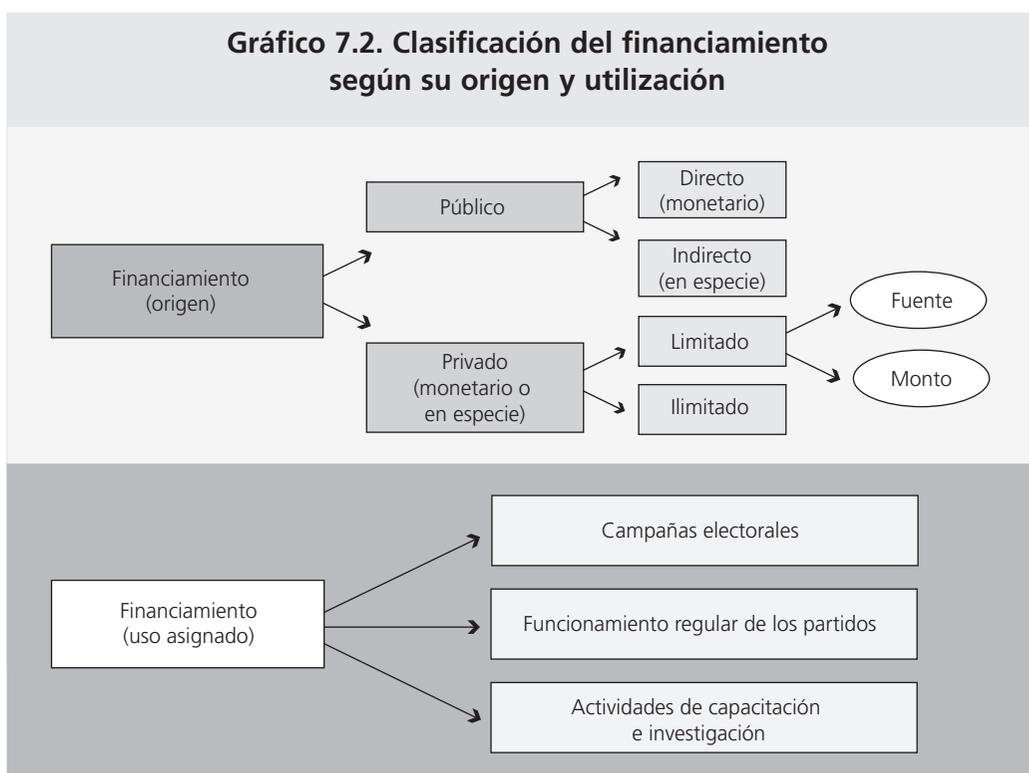
La consolidación de la democracia en América Latina ha contribuido a que los partidos retomaran su papel como actores principales de la escena política, al conferirles la legitimidad constitucional de entidades autónomas, con plena validez legal y funciones generales y colectivas. En este contexto los gastos electorales y los de funcionamiento se han incrementado de manera exponencial, sobre todo a causa de que las campañas electorales suponen montos cada vez más elevados en concepto de gastos de publicidad televisiva, marketing, asesores, encuestas de opinión y el uso de grupos focales.

La necesidad de realizar campañas electorales cada vez más costosas y mantener la maquinaria del partido en funcionamiento va de la mano con una reducción en la recaudación de las cuotas de los afiliados de los distintos partidos. Esta combinación de factores hace que muchas agrupaciones, para recolectar sumas de dinero tan elevadas, cedan a la tentación de prestar poca atención a su origen, y abran así las puertas al financiamiento ilegal.

El debate sobre el financiamiento en América Latina gira en torno a cuatro tópicos principales:

El primero tiene que ver con la posibilidad de regular el financiamiento de los partidos y en qué medida esto se realiza. En los países de la región no existe un patrón sistemático al respecto. Algunos, como México, han establecido un marco regulador detallado, mientras que otros, como Uruguay y El Salvador, aplican muy pocas regulaciones. Se trata de un asunto complejo, ya que existen límites definidos en cuanto a lo que puede hacerse. Si bien

Gráfico 7.2. Clasificación del financiamiento según su origen y utilización



es necesario establecer reglas de juego claras para lograr un mayor control público sobre las operaciones financieras de los partidos, también existe el riesgo de una regulación excesiva, lo que a su vez podría conducir a mecanismos más elaborados para que las finanzas de los partidos sean confusas y permitan burlar la ley.

El segundo aspecto clave es el modo de financiamiento, es decir, si deben utilizarse mecanismos de financiamiento privados, públicos o mixtos y, en este último caso, cuál sería el balance apropiado entre los fondos privados y los públicos. Varios sectores sociales y políticos han impulsado el análisis sobre este tema, al cuestionar la pertinencia de que el Estado invierta cuantiosas sumas de sus propias arcas en los partidos políticos, en especial en el contexto de las crisis fiscales que aquejan a muchos gobiernos de América Latina. La oposición al financiamiento público de los partidos políticos está cobrando fuerza, debido a la crisis generalizada de credibilidad que enfrentan esas instituciones y sus dirigentes.

El tercer punto se relaciona con la necesidad de adoptar mecanismos para reducir la demanda de dinero para actividades electorales y garantizar la mejor asignación de los fondos públicos. Quienes proponen poner freno a los costos de las campañas afirman que la provisión de dinero en una escala tan elevada socava la justicia de la contienda electoral, aumenta el riesgo de recurrir a formas ilegales de financiamiento y generaliza las prácticas corruptas y el tráfico de influencias.

Por último se debe abordar el tema de la creación o del fortalecimiento de mecanismos y entidades de control, y de un sistema de sanciones destinados a generar mayor transpa-

rencia y facilitar la rendición de cuentas y el cumplimiento de las leyes sobre financiamiento político.

Características fundamentales de los sistemas de financiamiento político en América Latina

Entre las principales variables en lo que respecta al financiamiento político se encuentran: los sistemas de financiación, las actividades objeto de financiamiento público, las barreras legales, los criterios de asignación, las prohibiciones al uso de contribuciones provenientes de fuentes particulares, los límites a las contribuciones privadas, el calendario de desembolsos, el acceso de los partidos a los medios de comunicación y la aplicación de regulaciones y régimen de sanciones. Un análisis comparativo sobre la legislación electoral respecto de estas diez variables en América Latina permite llegar a las siguientes conclusiones:

- 1. Tipo de sistema de financiamiento.** En toda la región (94% de los países), con excepción de Venezuela, predomina el financiamiento mixto según el cual los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. De igual forma, en lo que se refiere específicamente al financiamiento público, el 94% de los países cuenta con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.).
- 2. Actividades objeto de financiamiento público.** En esta categoría se encuentran los gastos operativos de los partidos políticos, los gastos de campaña y una combinación de ambos. Diez de los países latinoamericanos que abarca este estudio proporcionan financiación pública directa para el funcionamiento de los partidos y para las campañas electorales, en tanto otros seis financian únicamente las campañas (cuadro 7.7). Como ya se señaló, en Venezuela no disponen de financiamiento público. Durante los últimos años, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú, se ha asignado un porcentaje del financiamiento público para cubrir actividades de capacitación e investigación en los partidos políticos.
- 3. Barreras legales.** En un 71% de los países de la región donde las leyes regulan el financiamiento público directo, existe algún tipo de requisito que contempla que se determine la elegibilidad a fin de otorgar financiamiento. Específicamente, los elegibles para el subsidio mencionado deben obtener un porcentaje mínimo de votos o contar con representación parlamentaria (cuadro 7.8).
- 4. Criterios para la asignación de fondos.** Como puede observarse en el cuadro 7.8, los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente tres: uno proporcional a la fuerza electoral (53%); un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la

Cuadro 7.7. Actividades objeto de financiamiento público directo en América Latina

País	Electoral y partidario	Sólo electoral	Sólo partidario	Investigación y fortalecimiento
Argentina	Sí	No	No	Sí
Bolivia	No	Sí	No	Sí
Brasil	Sí	No	No	Sí
Colombia	Sí	No	No	Sí
Costa Rica	Sí ¹	No	No	No
Chile	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No	No
El Salvador	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí ²	No	No	No ²
Honduras	No	Sí	No	No
México	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No
Panamá	Sí	No	No	Sí
Paraguay	Sí	No	No	No
Perú	No	No	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	No	No	No
Uruguay	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No

¹ Aunque la legislación no lo dice explícitamente, se permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización y elección.

² La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que existe un uso discrecional de ellos.

otra, de acuerdo con la fuerza electoral (41%); y un tercer método en el que una parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral y otra, de acuerdo con la representación parlamentaria (6%).

5. Prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes. La mayor parte de los países establece restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas; predominan las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%), de contratistas del Estado (50%) y de fuentes anónimas (50%). La prohibición de donaciones por parte de determinadas organizaciones sociales como sindicatos, asociaciones, grupos de intereses especiales, grupos religiosos, etc. son menos comunes.

6. Límites o “techos” a las contribuciones privadas. En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú se establecieron techos o límites en los montos máximos que los partidos pueden recibir en concepto de contribuciones privadas, en especial de particulares y, en menor medida, las contribuciones provenientes de organismos públicos o privados.

Cuadro 7.8. Financiamiento público directo en América Latina: condiciones para acceder al financiamiento y barreras legales

Países	Condiciones de acceso al financiamiento y barreras legales	Criterio de distribución
Argentina	Partidos reconocidos que hayan oficializado candidaturas nacionales para el tramo igualitario (30%), y partidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales para la porción proporcional (70%). No se fija umbral.	Mixto (fuerza electoral/equidad)
Bolivia	Partidos que hayan obtenido un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional en la elección general precedente (o municipal, según corresponda).	Por fuerza electoral
Brasil	Para la acreditación básica: partidos registrados ante la Justicia Electoral. Para el financiamiento proporcional son elegibles los partidos que hayan obtenido el 5% en las últimas elecciones, distribuido entre varios estados (el 5% de los votos válidos en la última elección de la Cámara de Diputados). Estos votos deben estar distribuidos en 1/3 de los estados, como mínimo, con el 2% de los votos válidos en cada estado.	Mixto (fuerza electoral/equidad)
Colombia	1. Haber sido inscrito por un partido o movimiento político o alianzas de estos que hayan obtenido el 4% de los votos del Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso de la República realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la presidencia. 2. Ser inscrito por un movimiento social o número significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas equivalentes al 3% del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la presidencia de la República.	Por fuerza electoral
Costa Rica	Partidos que obtengan al menos el 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral
Chile	Existe financiamiento para todos los partidos y candidatos inscritos en el Servicio Electoral.	Por fuerza electoral
Ecuador	Partidos que hayan recibido al menos el cociente del 0,04 de los votos válidos en elecciones pluripersonales nacionales.	Mixto (fuerza electoral/equidad)

(continúa)

Cuadro 7.8. (continuación)

Países	Condiciones de acceso al financiamiento y barreras legales	Criterio de distribución
El Salvador	Tener la calidad de contendiente, para lo cual se requiere el registro y personalidad jurídica vigente. No se fija umbral.	Por fuerza electoral
Guatemala	Partidos que obtengan al menos el 4% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace sobre la base del escrutinio realizado en la primera elección de presidente y vicepresidente de la República.	Por fuerza electoral
Honduras	Haber obtenido un mínimo de 10 mil votos en la planilla más votada (presidente, Congreso Nacional, corporaciones municipales) en la elección anterior.	Por fuerza electoral
México	El 2% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Nicaragua	Obtener al menos el 4% de los votos válidos en las elecciones nacionales.	Por fuerza electoral
Panamá	El 4% de los votos válidos de cualquiera de las 3 elecciones: para presidente, legisladores y corregidores. Los candidatos independientes necesitan haber alcanzado el número de adherentes necesarios a su postulación para poder ser candidatos y acceder al subsidio.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Paraguay	Estar debidamente constituidos, organizados y funcionando, y estar al día en la presentación de cuentas ante la justicia electoral. No se fija umbral.	Mixto (fuerza electoral/ representación parlamentaria)
Perú	Obtener representación en el Congreso.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
República Dominicana	Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo del 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales o tener representación en el Congreso o la Sala Capitular.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Uruguay	—	Por fuerza electoral
Venezuela	—	—

7. Calendario de desembolsos. En cuanto al desembolso del financiamiento público, si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (en el 59% de los países), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (en el 24% de los países) y en tercer lugar el que se entrega antes de las elecciones,

Cuadro 7.9. Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

País	Organizaciones				
	Extranjeras	políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí ¹	Sí	No	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	No	Sí
Colombia	No	No	Sí	No	No ²
Costa Rica	Sí ³	No	No	No	No ⁴
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No ⁵
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí ³	No	No	No	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No ⁶	No	No	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	No	No ⁷
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No ⁸
Perú	Sí	No	No	No	No ⁹
República Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí

¹ Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia técnica y capacitación.

² No hay prohibición expresa; sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

³ Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.

⁴ No hay prohibición expresa; sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

⁵ Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.

⁶ No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica.

⁷ No hay prohibición expresa; sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

⁸ No hay prohibición expresa; sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

⁹ No está regulado expresamente. Sin embargo, se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 UIT anuales.

que se da en un solo país, Argentina (cuadro 7.10). En la actualidad son muy pocos los países que proporcionan facilidades de financiamiento público a agrupaciones que participan en el proceso electoral por primera vez (Argentina, Colombia, Chile, Honduras, México y Panamá), y en condiciones diferentes.

8. Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, cabe distinguir según se trate de la televisión, la radio o la prensa escrita. Sin embargo, como ya se ha mencionado, los métodos de hacer política y de participar en ella han cambiado sustancialmente en los últimos años. La política se expresa hoy, más que nunca, a través de los medios de comunicación social.

Cuadro 7.10. Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales en América Latina

País	Previo	Posterior	Previo y posterior	Facilidades para nuevos partidos	Otros (financiamiento permanente)
Argentina	Sí	No	No	Sí	Sí
Bolivia	No	No	Sí	No	No ¹
Brasil	No	No	No	No	Sí
Colombia	No	No	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	No	Sí	No	No	No
Chile	No	No	Sí	Sí	No
Ecuador	No	Sí	No	No	Sí
El Salvador	No	No	Sí	No	No
Guatemala	No	No	Sí ²	No	Sí
Honduras	No	No	Sí	Sí	No
México	No	No	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No	No
Panamá	No	No	Sí	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	No	No	Sí
Perú	No	No	No	No	Sí
República Dominicana	No	No	Sí	No	No
Uruguay	No	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

¹ En períodos no electorales, se brinda un financiamiento a los partidos para educación ciudadana y difusión de programas.

² En Guatemala, si bien el cálculo y el pago del financiamiento estatal se hacen después de las elecciones, y el pago se realiza en cuatro cuotas anuales, en la práctica la última cuota se cancela en período electoral.

El acceso que los partidos políticos tienen a los medios de comunicación electrónicos en América Latina puede verse como un *continuum* compuesto por diversas modalidades, que se resumen de la siguiente forma:²

- Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de propaganda permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en la televisión y también en la radio, o únicamente en alguno de esos medios. Esto sólo se da en Brasil y Chile.³
- Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles:
 - a) Una franja gratuita, además de espacios pagos con fondos públicos y espacios contratados privadamente.
 - b) Franja electoral en medios estatales y privados y posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral.
 - c) Franja en espacio estatal y posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. La contratación de publicidad suele no tener límites.
- Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión.

A partir de las modalidades citadas, surgen dos tendencias relevantes en la regulación: en primera instancia, la mayoría de los países (76%) confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa en la región la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú los únicos países donde la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales en este sentido, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación con la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos, como se expone en el siguiente punto.

En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países es amplio, si bien en algunos casos existen límites como en Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

² Griner, Steven y Zovatto, Daniel, eds. (2004), pp. 314-315.

³ Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

Cuadro 7.11. Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina

País	Entes de control
Argentina	Jueces Federales con competencia electoral
Bolivia	Órgano electoral
Brasil	Órgano electoral
Colombia	Órgano electoral
Costa Rica	Órgano electoral / Contraloría
Chile	Órgano electoral
Ecuador	Órgano electoral
El Salvador	Corte de Cuentas ¹
Guatemala	Órgano electoral
Honduras	Órgano electoral
México	Órgano electoral
Nicaragua	Contraloría General / Órgano electoral ²
Panamá	Órgano electoral / Contraloría ³
Paraguay	Órgano electoral
Perú	Órgano electoral
República Dominicana	Órgano electoral / Contraloría
Uruguay	No hay
Venezuela	Órgano electoral

¹ En la práctica no ejerce ese control.

² Coadyuva en la labor de control la Procuraduría Específica Electoral, que depende de la Procuraduría General de la República, y que es creada seis meses antes de las elecciones. Cesa en funciones una vez concluida su labor.

³ La Contraloría interviene en lo relativo al aporte estatal.

9. Aplicación de la ley y órganos de control. En casi todos los países que abarca el estudio, con excepción de Uruguay, la legislación electoral especifica la existencia de un organismo responsable de vigilar o supervisar el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, y en la mayor parte de ellos esas funciones recaen sobre el organismo electoral (cuadro 7.11).

10. Mecanismos de sanción. Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre estas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (83%) y, por el otro (aunque en menor medida), las sanciones administrativas o de otra índole (50%) que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Por su parte, un 39% de los países contempla sanciones penales para candidatos y un 33% para donantes.

Tendencias generales de la reforma en el financiamiento de los partidos políticos

Preservación del sistema mixto

El sistema mixto de financiamiento se utiliza en todos los países excepto en Venezuela, donde el Estado no financia a los partidos políticos. No existe una tendencia regional clara que favorezca el financiamiento público o el privado, si bien el énfasis de la reforma mexicana de 1996 en el financiamiento público se ha reproducido en algunas de las propuestas de reforma electoral de Argentina, Brasil y Colombia. Por su parte, Venezuela se ha manifestado en contra de esta corriente al eliminar el financiamiento público. Chile y Perú, por su parte, han avanzado en 2003 hacia la incorporación del financiamiento público directo.

El paso de los gastos de campaña a la inversión electoral

En tiempos recientes han surgido dos tendencias en lo que respecta al gasto electoral: una dirigida a restringir los gastos de publicidad política y otra orientada a incrementar la inversión pública para fortalecer, modernizar y capacitar a los partidos y sus dirigentes. En esta línea, las reformas electorales propuestas o aprobadas en la región han abierto una tercera ventana al financiamiento público diseñada para fortalecer la cultura política, y las actividades de investigación y capacitación de los miembros de los partidos.

Limitación a las contribuciones privadas

Los escándalos de corrupción y la conexión entre los partidos y sus candidatos y sumas de dinero obtenidas mediante actividades ilícitas, en particular el narcotráfico, han llevado a tomar medidas para limitar o prohibir las contribuciones privadas de ciertos orígenes y montos. Otra razón para tomar estas medidas ha sido la necesidad de evitar grandes disparidades o irregularidades en las arcas de los distintos partidos y reducir la influencia de contribuciones plutocráticas y de donantes poderosos.

Respecto de las prohibiciones al financiamiento, prevalecen dos tendencias. La primera es el mayor énfasis en impedir las donaciones de fuentes extranjeras (ya sean gobiernos, instituciones o particulares), incluso las donaciones con fines de instrucción, capacitación o formación en los partidos políticos. La experiencia sugiere que permitir esas contribuciones abre una puerta peligrosa e impide el control adecuado sobre su uso real. La segunda tendencia involucra las medidas para prohibir las contribuciones anónimas, salvo las obtenidas mediante colectas públicas.

Acceso equitativo a los medios de comunicación

Existe una tendencia creciente a facilitar un acceso más equitativo a los medios de comunicación, en particular a la televisión, debido a su papel clave en las campañas electorales. La

legislación más reciente incluye regulaciones para garantizar el libre acceso a los medios, en especial los del Estado. El tiempo de emisión en la radio o la televisión se conoce como derecho de antena o tiempo de antena. Pese a esta tendencia, a la mayoría de los países de la región le queda un largo camino por recorrer para contrarrestar la desigualdad de condiciones con que compiten las fuerzas políticas, en especial a causa de los siguientes factores:

- El predominio de un sistema que combina el acceso gratuito a los medios de comunicación con la posibilidad de comprar tiempo de emisión adicional en los medios privados, un aspecto que en términos generales no se encuentra bien regulado y cuyo control ha demostrado ser difícil.
- Los propietarios y administradores de los medios con frecuencia tienen vínculos con grupos políticos y económicos influyentes. Es común que, incluso en los medios de propiedad colectiva, quienes los dirigen tengan intereses que los motiven a favorecer a grupos políticos y a ofrecerles franjas mejores o de mayor duración, lo que los beneficia de forma manifiesta o encubierta.
- El hecho de que las estaciones de televisión o radio financiadas por el Estado tengan una audiencia reducida obliga incluso a los partidos pequeños a comprar tiempo de emisión en los medios privados.
- Los acelerados cambios en la tecnología de las comunicaciones (por ejemplo, la televisión vía satélite o la televisión por cable) dejan vacíos en las regulaciones que promueven un acceso más equitativo a los medios para los distintos partidos.
- Aunque en muchos países las regulaciones proporcionan a los partidos franjas gratuitas, muy pocos ofrecen apoyo para la producción de anuncios publicitarios, lo que habitualmente requiere grandes sumas de dinero.
- En ocasiones los noticieros dan un sesgo determinado a las noticias, en favor o en contra de algún partido o candidato.
- En los boletines y cadenas nacionales difundidas por el Estado se comunican los logros y resultados tangibles de sus políticas, una ventaja injusta para el partido gobernante.
- La falta de legislación sobre las tarifas obstaculiza el acceso a los medios y el control sobre lo que se cobra a los diferentes partidos.

En algunos países latinoamericanos se manifiesta otra tendencia, aún incipiente, hacia la mayor participación del organismo electoral en el seguimiento y la aplicación de las normas relativas al acceso equitativo de los partidos a los medios. Sin embargo, esos organismos por lo general no cuentan con la capacidad ni los recursos suficientes para manejar de manera eficaz el tema de la publicidad política y los medios. Quizás el país que ha avanzado más en este aspecto sea México, donde las reformas electorales de 1996 ampliaron en forma considerable los poderes de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE). Las principales responsabilidades de la Comisión son: supervisar que los distintos medios asignen imparcialmente las franjas publicitarias durante las campañas (aunque no es responsable de exigir el cumplimiento de esa política) y que difundan de manera equitativa las noticias sobre los partidos y sus logros.

Mejoramiento de la rendición de cuentas y la transparencia en la administración de los recursos

Existe también una tendencia creciente a requerir que los partidos den a conocer su presupuesto así como la administración y el uso de los recursos públicos y los provenientes de fuentes privadas. Esta práctica se aplica en pocos países y en la mayoría de los casos se limita a publicar los estados financieros de los partidos en boletines, el diario oficial y en registros que pocos ciudadanos leen. Dado que la publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control, porque la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría de la población, se impone la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos, así como el origen o destino de los fondos con los que financian sus actividades.

Fortalecimiento de los mecanismos y entidades encargadas de aplicar las leyes

Como se aprecia en el cuadro 7.11, si bien los organismos electorales en la mayoría de los países están facultados para supervisar y controlar las actividades financieras de los partidos, su capacidad de cumplir con esas funciones es bastante limitada. Es por eso que en varios países surgió la tendencia a reforzar su autoridad y dotarlos de más recursos económicos, técnicos y humanos para auditar los informes que presentan los partidos, y de potestades para investigar el origen, la administración y el uso real de los recursos. Además, en algunos países se ha recurrido a otras entidades de control, tales como la Contraloría General (El Salvador), o a una combinación del organismo electoral y la Contraloría General, como ocurre en Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Con respecto al fortalecimiento de los mecanismos de control, las principales medidas de reforma adoptadas en años recientes han sido: (i) convertir la supervisión de los partidos en una actividad permanente y no temporal; (ii) regular la obligación de los partidos de presentar informes sobre sus ingresos y gastos; (iii) establecer la obligación de realizar auditorías de buena fe para verificar y fiscalizar el uso de los recursos financieros, con todo el rigor técnico del caso; (iv) requerir el uso de procedimientos estandarizados y la presentación regular de informes; (v) hacer de la auditoría una práctica constante con fines preventivos; (vi) requerir que se dé amplia difusión a los resultados de las auditorías e informes presentados por los partidos (preferentemente, antes de las elecciones); (vii) mejorar la calidad de los registros de donantes, a fin de hacerlos más claros; (viii) establecer consejos de ética dentro de los partidos; (ix) requerir que los recursos pasen por el sistema financiero, en lugar de que se obtengan mediante transacciones en efectivo; y (x) establecer un cargo para que sólo un ejecutivo financiero administre los fondos de los partidos.

Rigurosidad de los mecanismos de sanción

En relación con el tema de las sanciones, las experiencias comparadas corroboran que aun cuando se ha legislado abundantemente al respecto en la región, en la mayoría de los países las sanciones existentes son insuficientes e inoperantes.⁴

Entre las razones mencionadas como causas principales del bajo nivel de aplicación de las sanciones se destacan: i) la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia; ii) la falta de independencia de algunos órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos; y iii) la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

Estas debilidades inciden en el hecho de que, en muchas ocasiones, las sanciones no tengan ni efecto práctico ni repercusiones reales sobre las prácticas que prevalecen, tanto en el campo de las contribuciones como en la administración de recursos financieros por parte de los partidos.

Para resolver estas limitaciones, se vienen llevando a cabo reformas en varios países de la región con el propósito de endurecer las sanciones y, a la vez, fortalecer los mecanismos responsables de su aplicación. En este sentido, además de las tradicionales sanciones basadas en multas (hoy las más comunes), algunos países han legislado sobre la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, o introducido nuevas sanciones como la imposibilidad de que el candidato infractor sea elegido por un tiempo determinado (este es el caso de Honduras, Nicaragua, Ecuador, entre otros), o bien la anulación, la pérdida de investidura o la revocatoria del mandato, en aquellos casos en que el funcionario electo hubiera tomado posesión de su cargo, tal como rige en Ecuador y en Colombia.

Se constata, asimismo, la introducción de medidas más rigurosas contra los transgresores, como es la privación de la libertad en diversos grados. Nueve países establecen sanciones penales, en algunos casos dirigidas a candidatos y en otros, a los donantes. De ellos, cuatro estipulan específicamente la privación de la libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela). Por el contrario, dos países no prevén sanción alguna en caso de trasgresión a las disposiciones legales (El Salvador y Guatemala).⁵

En suma, parece claro que sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. Por ello, lo más conveniente es una estrategia mixta (mezcla de “zanahoria y garrote”) con el fin de ofrecer, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de las normas electorales por parte de los partidos y candidatos, y por el otro, complementar esto con un riguroso régimen de sanciones en caso de violación a la legislación electoral.

Cabe señalar, empero, que si bien tanto académicos como políticos están de acuerdo en que el cumplimiento es esencial para que las leyes sobre financiamiento tengan signifi-

⁴ Griner, Steven y Zovatto, Daniel, eds. (2004), pp. 107-139.

⁵ No obstante, en el caso de Guatemala cabe indicar que la reforma de 2004 contempla la introducción de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara de su aplicación dentro del marco legal.

cado, por lo general sostienen diferentes opiniones sobre cómo ponerlas en práctica. Si la exigencia de cumplir con las reglas de financiamiento político es mínima, estas pierden su importancia, pero si por el contrario es excesiva, puede llegar a paralizar al sistema porque lo dota de una fuerte rigidez. De ahí la importancia de regular con prudencia y buscando el equilibrio necesario para no caer en el error de la *sobrerregulación* ni en la “*criminalización*” de la política. Como plantea De la Calle, “dada la debilidad institucional prevaleciente en la región, la ambición de penalizar puede provocar un proceso de degradación de la norma, y en este sentido la prudencia siempre debe acompañar cualquier intento de reforma en este campo”.⁶

Los diez mandamientos del financiamiento de los partidos políticos

1. Habrá transparencia en los ingresos y gastos de las campañas y los partidos. Las cuentas de los partidos serán públicas.
2. La ayuda estatal será utilizada para aumentar la equidad en la competencia política.
3. Se tratará de impedir la influencia de grupos privilegiados sobre los gobiernos elegidos. El triunfador no debe tomar posesión del gobierno como si fuera un botín.
4. No habrá aportes extranjeros.
5. No habrá aportes anónimos.
6. No habrá aportes de fuentes vinculadas al crimen o a otras actividades dudosas.
7. Las regulaciones tratarán de impedir al máximo que se vulnere la libertad de expresión política.
8. Las regulaciones deben propender a que sea necesario menos dinero —y no más— para la contienda política.
9. Habrá organismos dedicados a aplicar estos preceptos.
10. Se castigará a los infractores.

⁶ De la Calle, Humberto (2003). Participación en la III Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia. Noviembre.

Conclusiones

Durante el período de este estudio se hicieron progresos considerables en lo que respecta a la democratización interna de los partidos políticos y las reformas a los esquemas de financiamiento de las agrupaciones y las campañas electorales. Después de no haber sido prioritarios en los programas de reforma de la región, estos temas han sido objeto de creciente atención durante los últimos 12 años. Sin embargo, a pesar de los avances, todavía queda mucho por hacer con miras a afianzar la credibilidad en los partidos y la equidad de las contiendas electorales.

Si bien el proceso de democratización interna de los partidos ha sido lento, gradual y desigual en los países de la región, aparentemente ha tomado la dirección correcta y tiene la posibilidad de fortalecer la calidad de la representación política democrática.

Después de haber sido un tema marginal durante la década de 1980, la democratización surgió en algunos casos como respuesta a una creciente demanda social de participación más amplia en los partidos y mayor transparencia en sus actividades. En otros casos, apareció como estrategia partidista para crear coaliciones o para revitalizar las bases de apoyo electoral. Antes de que empezara este proceso, en la mayoría de los países los partidos eran cerrados y por lo general se organizaban en torno a formas exclusivistas de liderazgo, ya fueran caudillos o líderes tradicionales.

En este sentido, es claro el avance en materia de democracia interna en los partidos políticos de la región. Así, en el escenario de América Latina, las elecciones internas regulan por ley la nominación de candidatos a la presidencia en 11 de los 18 países de este estudio (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). En Colombia, la ley permite que los partidos opten por ese procedimiento, pero no son obligatorias. En cuatro países (Chile, El Salvador, México y Nicaragua) este proceso electoral no se encuentra regulado, pero los partidos han recurrido a diferentes modalidades de elección interna en algunas oportunidades. Por último, en Brasil, Ecuador y Guatemala el procedimiento no está establecido por la ley aunque, esporádicamente, algunos partidos han llevado a cabo la celebración de internas de manera individual para definir candidatos en los últimos años.

El avance más sustancial se relaciona con la designación de candidatos para cargos de elección popular, más que con la elección de las autoridades internas del partido. Aparentemente, la causa es la resistencia al cambio que presentan las estructuras de liderazgo tradicional, y la tendencia sistemática a que en ciertas circunstancias los partidos políticos sean considerados entidades sujetas al derecho privado.

El análisis comparativo sugiere que en América Latina aumenta el consenso en cuanto a las ventajas de las elecciones internas para seleccionar candidatos a la presidencia. Incluso desde la estrecha perspectiva de la estrategia electoral, las elecciones primarias parecen ser un recurso valioso para fortalecer el apoyo ciudadano a los candidatos que participarán en las elecciones generales. Y lo que es aún más importante para la democracia en su conjunto, las elecciones internas dan mayor legitimidad al aspirante que resulte elegido para la presidencia, amplían el círculo de dirigentes potenciales del partido y ofrecen a los electores una gama más amplia de opciones, lo cual debería conducir a votar líderes más competentes y responsables en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, la experiencia práctica mostró que las internas, además de las ventajas mencionadas, también pueden tener efectos negativos. Un ejemplo claro en este sentido ha sido que la realización de elecciones internas abiertas ha favorecido la pérdida de autonomía partidista en términos organizativos, por la participación de los militantes de otras agrupaciones en la definición de la candidatura presidencial, apoyando aquella que más beneficiaba al partido opositor (FREPASO en 1995 en Argentina) o por la intromisión del Estado en asuntos propios de los partidos con claras sospechas de favoritismo pro-gubernamental (como en República Dominicana). En algunas situaciones, además, la celebración de internas ha reforzado el poder de las elites en el control partidista y el mantenimiento del statu quo (como en el caso del ID en Ecuador, o los casos de Bolivia, Honduras, Paraguay, Uruguay, República Dominicana), y ha aumentado la desconfianza de los ciudadanos por denuncias de fraude (FMLN en 2003 en El Salvador), corrupción y manejo fraudulento del financiamiento de las elecciones internas, procesos que de por sí resultan muy costosos para los partidos (Bolivia).

El hecho de que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes nacionales del partido ha llevado a generar conflictos entre las caras burocrática y electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato del partido. En este mismo sentido, si las elecciones internas generan mayor fraccionamiento, el candidato elegido como presidente puede tener más dificultades para relacionarse con los dirigentes y representantes de su partido en el Legislativo (Paraguay). Esto a su vez puede llevar a la personalización del proceso, en un contexto de por sí proclive a que eso ocurra, y a un mayor desarrollo de “outsiders” de la política, que utilizan al partido como un “taxi” para cada elección (Freidenberg, 2005).

La celebración de internas ha llevado, además, a que los líderes de los partidos confundan las preferencias del electorado, pensando que las demandas de aquellos ciudadanos que participan en las elecciones se pueden extender a las del electorado. Se corre el riesgo de que ante dos candidatos se privilegie el que representa los valores del electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) sobre las preferencias de sus militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares contra otros más respetuosos de la ideología del partido. Con la intención de incluir al mayor número de votantes, esto ha supuesto estrategias de tipo *catch all*, lo que potencia la ambigüedad programática y lleva a que los candidatos rehuyan hacer declaraciones demasiado precisas ideológicamente.

Una cuestión que no es menor tiene que ver con la relación “peligrosa” entre democracia interna y éxito electoral. La inclusión de este método no ha asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos. Como ha señalado Colomer (2002:119), las elecciones internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivas o a hacer que sus candidatos se conviertan en perdedores de las presidenciales. Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados tienen mejores resultados electorales que otros que no lo son. Si se parte de la idea de que los partidos buscan ganar elecciones, el hecho de que este tipo de mecanismos no les dé más garantía de éxito electoral desincentiva su utilización.

Se trata de un desafío fundamental, debido a la acentuada indiferencia y la profunda desconfianza de los ciudadanos hacia los partidos en la mayor parte de la región (véase el

capítulo 10). El malestar hacia la política puede aliviarse en la medida en que la población considere que los dirigentes y los partidos son necesarios para el funcionamiento del país. De algún modo, la solución podría consistir en profesionalizar los partidos y fortalecer las instituciones que fiscalizan sus actividades. Para mejorar su funcionamiento, los partidos deben estar más abiertos a la sociedad, lo que implica que respondan a las demandas de los ciudadanos y estimulen la participación de un segmento más amplio del electorado. Pero, al mismo tiempo, los partidos deben proteger su organización de la injerencia externa, ya que precisamente son una parte del ámbito social (no todo ese ámbito). La democratización interna de los partidos constituye un medio para promover este objetivo, pero no es una panacea.

Con respecto a los mecanismos de financiamiento de los partidos y las campañas electorales, la evaluación regional muestra que la evolución de la reforma electoral durante las dos últimas décadas supuso avances importantes en materia del financiamiento de la política en la región latinoamericana, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países; sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Se trata de un tema dinámico y en constante evolución, y como tal es probable que requiera de una secuencia de reformas legales adaptadas a las necesidades específicas de cada momento y país. No es sorprendente que en Alemania, donde este tema ha sido abordado en repetidas ocasiones durante los últimos 40 años, la legislación sobre el financiamiento político se haya denominado “legislación interminable”.

El mapeo comparado de la región presenta lo siguiente:

1. Con el establecimiento del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena en 2003, se consolidó una tendencia en la región a instaurar en todos los países —salvo en el caso de Venezuela— el sistema de financiamiento estatal compuesto (directo e indirecto). Así, podemos afirmar que en América Latina predomina, en lo formal, un sistema mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Estos rasgos formales contrastan, empero, con la percepción generalizada de que estas últimas superan ampliamente a los fondos públicos en la casi totalidad de los países de la región, presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.
2. Debido a la combinación de múltiples factores —tales como la regulación inadecuada, la ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas—, el financiamiento público, más que como sustituto parcial del privado, ha funcionado en muchos casos como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado y ha variado de país en país.
3. Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos —bajo el concepto de inversión electoral— destinados al fortale-

cimiento de los partidos políticos mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

4. Mientras ciertos temas han sido adecuadamente tratados, otros en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente. Este tema, y particularmente lo que se refiere al acceso a la televisión, presenta uno de los mayores vacíos a escala regional, con la excepción de unos pocos países.
5. Los niveles de transparencia siguen siendo bajos, si bien es posible observar un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata, asimismo, un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil en este ámbito.
6. Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no han venido acompañadas del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Esta situación sigue siendo el talón de Aquiles de muchos de los sistemas de financiamiento de la región.

En resumen, en América Latina se observa una tendencia desigual hacia el logro de los siguientes seis objetivos:

1. Disminuir la influencia del dinero, al reducir su impacto y controlar los factores que desencadenan el crecimiento acelerado de los gastos electorales.
2. Promover condiciones más justas de competencia electoral.
3. Utilizar más provechosamente los fondos públicos, mediante la inversión en actividades que sean más productivas para la democracia y que contribuyan al fortalecimiento de los partidos.
4. Promover mayor transparencia y mejor rendición de cuentas sobre el origen y el uso de fondos públicos y de aquellos provenientes de fuentes privadas.
5. Fortalecer los mecanismos de control y supervisión, así como la independencia, eficacia y desempeño profesional de las entidades encargadas de aplicar las regulaciones.
6. Aumentar la severidad de los actuales sistemas de sanciones.

Lo hasta aquí analizado arroja dos conclusiones principales. La primera es que el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales resulta un tema complejo, controversial, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. En efecto, este es un asunto no solamente técnico sino esencialmente político, que resulta clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia.

La segunda conclusión es que el establecimiento de un sistema de financiamiento equitativo, transparente y sujeto a control debe estar siempre determinado por los objeti-

vos generales y específicos que se persiguen, responder a las particularidades y necesidades propias de cada país, y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada. Ese sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y la de los medios de comunicación. Sin embargo, como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina existe un bajo nivel de cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. De ahí que no sea suficiente recorrer el camino de las reformas legales. Es preciso ir más allá. Como bien señala De la Calle, en este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública.

Así, la época actual demanda un nuevo acercamiento de la acción a la ética, que haya una nueva convergencia entre ética y política y que, en el cumplimiento de este objetivo estratégico para la salud y la calidad de la democracia en la región, se lleve a cabo la democratización interna de los partidos políticos, para lo cual la financiación de la política juega un papel determinante.⁷

⁷ Carrillo, Manuel et al. (2003), p. 94.

Referencias

- Bendel, Petra. 1998. "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etc.". En: Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (editores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo, Manuel et al. 2003. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral.
- Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (h) (comp.). 2002. *El asedio a la política. Los partidos políticos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Colomer, Joseph. 2002. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". En: Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina (h), Juan (comp.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- De la Calle, Humberto. 2001. "La perspectiva desde los partidos políticos. El caso de Latinoamérica". Informe presentado a la Primera Sesión Especial del Congreso sobre Dinero y Política. México, diciembre.
- Freidenberg, Flavia. 2005. "Democracia interna en los partidos políticos". En: Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (editores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA.
- Freidenberg, Flavia y Francisco Sánchez López. 2002. "¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina". En: *Revista de Estudios Políticos* N° 118. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.
- González-Varas, Santiago. 1995. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Dyckinson.
- Griner, Steven y Zovatto, Daniel, editores. 2004. *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, OEA/IDEA.
- Navas, Xiomara. 1998. "La Financiación Electoral: Subvenciones y Gastos". En: Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (editores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Nassmacher, Karl-Heinz. 1992. "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies". En: Arthur B. Gunlicks (editor). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Njaim, Humberto. 2000. "La Financiación de la Política". En: *Diccionario Electoral*. San José: IIDH/CAPEL.
- Zovatto, Daniel. 1998. "La Financiación Política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada". En: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo (editores). *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- . 2003a. "Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá". En: Cuadernos de CAPEL, No.48. San José: IIDH/CAPEL.
- . 2003b. "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina". En: M. Alcántara y E. Martínez (editores). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- . 2003c. "América Latina: Perspectivas regionales comparadas". En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- . 2003d. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Lima: Transparencia/International IDEA.
- . 2003e. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Ponencia presentada en la X Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur. Lima: ONPE. Disponible en: www.uc3m.edu/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm. Fecha de acceso: 14/02/2005.
- . 2003f. "The legal and practical characteristics of the funding of political parties and election campaigns in Latin America". En: Austin, R. y Tjernstrom, M. (editores). *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Suecia: International IDEA.
- Zovatto, Daniel (2006). *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*. International IDEA, IJ-UNAM. México. Por publicar.

Apéndice. Siglas de los partidos políticos de América Latina

Argentina

FREPASO	Frente País Solidario
PJ	Partido Justicialista
UCR	Unión Cívica Radical
IU	Izquierda Unida

Bolivia

ADN	Alianza Democrática Nacionalista
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
UCS	Unión Cívica Solidaridad

Brasil

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido de Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PFL	Partido de Frente Liberal

Chile

PDC	Partido de la Democracia Cristiana
PPD	Partido por la Democracia
PS	Partido Socialista
RN	Renovación Nacional
UDI	Unión Demócrata Independiente

Colombia

PC	Partido Conservador
PL	Partido Liberal

Costa Rica

PLN	Partido Liberación Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana

Ecuador

DP	Democracia Popular
ID	Izquierda Democrática
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PSC	Partido Social Cristiano

El Salvador

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

Guatemala

FRG	Frente Republicano Guatemalteco
PAN	Partido de Avanzada Nacional

Honduras

PLH	Partido Liberal de Honduras
PNH	Partido Nacional de Honduras

México

PAN	Partido de Acción Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido Revolucionario Democrático

Nicaragua

FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
PLC	Partido Liberal Constitucionalista

Panamá

PA	Partido Arnulfista
PRD	Partido Revolucionario Democrático

Paraguay

ANR	Asociación Nacional Republicana
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico

Perú

PAP	Partido Aprista Peruano
-----	-------------------------

República Dominicana

PLD	Partido de Liberación Dominicano
PRD	Partido. Rev. Dominicano
PRSC	Partido Rev. Social Cristiano

Uruguay

FA	Frente Amplio
PC	Partido Colorado
PN	Partido Nacional

Venezuela

AD	Acción Democrática
COPEI	Comité de Org. Político Electoral
MAS	Movimiento al Socialismo
MVR	Movimiento V República
PPT	Patria Para Todos
PV	Proyecto Venezuela

Tercera parte

Participación ciudadana
y democracia

Instituciones de democracia directa en América Latina

Si bien todos los regímenes políticos de América Latina son democracias representativas, durante los últimos 27 años un número creciente de países introdujo o adoptó procedimientos y mecanismos para permitir la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Estos mecanismos, también conocidos como instituciones de la democracia directa, constituyen una vía para la participación política mediante el sufragio directo y universal¹ y su objetivo es involucrar directamente a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, en lugar de la elección de representantes que adopten tales decisiones por ellos.

¿Cuáles son los beneficios de la vida democrática si no puede lograrse que los mecanismos de la democracia directa funcionen de manera adecuada? La historia demuestra que en Grecia —más específicamente en Atenas— y en ciertas comunas urbanas medievales, la democracia tuvo una vida corta o incompleta y que cualquier logro concreto en lo que respecta a la democracia “pura” fue más bien limitado.

No obstante, las experiencias de Liechtenstein, Italia, Estados Unidos a nivel subnacional, y en especial la de Suiza, demuestran el potencial de la democracia directa como mecanismo de expresión de la voluntad popular, aunque esas experiencias no necesariamente permiten comprender el funcionamiento de estas instituciones en América Latina.

Debido a que en general el nivel de confianza de la ciudadanía en el Poder Legislativo y los partidos políticos es bajo (véase el capítulo 10), algunos sectores ven en los mecanismos de la democracia directa opciones válidas para mejorar la calidad y profundidad de la representación política, aumentar la participación y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas.

¹ Esta publicación se ocupa de las instituciones políticas a escala nacional; por ese motivo, el análisis de los mecanismos de la democracia directa que se expone en el presente capítulo se limitará también a ese ámbito.

En la región se ha planteado un debate respecto de los beneficios y riesgos potenciales de esos mecanismos. Los críticos sugieren que podrían debilitar las instituciones democráticas representativas y subrayan el riesgo de que sean utilizados con fines demagógicos. Entretanto, sus defensores sostienen que la supuesta contradicción entre la democracia directa y la representativa es anacrónica, argumentando que la experiencia comparativa prueba que las instituciones de la democracia directa pueden complementar los procesos representativos en lugar de suplantarlos o debilitarlos.

Tipos de instituciones de democracia directa

Los países de América Latina cuentan con una serie de mecanismos de democracia directa y una variedad de formas para denominarlos, de manera que en las distintas constituciones se hace referencia a instituciones similares utilizando una terminología diferente. Entre estos términos se encuentran la iniciativa popular legislativa, el referéndum o plebiscito (o su acepción más exacta: consulta popular), la revocatoria de mandato y el cabildo abierto. Por lo tanto, no es posible utilizar una expresión común que pueda aplicarse a las diversas figuras jurídicas de los países de la región.

En este capítulo se clasifican los mecanismos de la democracia directa de acuerdo con los primeros tres grupos mencionados: consulta popular (sin duda el de uso más generalizado), iniciativa popular legislativa y revocatoria de mandato por votación.

Debido a la interrelación entre estos mecanismos (por ejemplo, una iniciativa legislativa puede conducir a la convocatoria a consulta popular), la clasificación es flexible y busca sencillamente hacer más clara la descripción de los distintos mecanismos.

La consulta popular abarca tanto el plebiscito como el referéndum. Si bien algunos expertos hacen una diferenciación entre el plebiscito (una votación popular directa sobre temas políticos importantes) y el referéndum (votación popular directa para la aprobación de leyes o textos constitucionales), en este capítulo se empleará el término consulta popular indistintamente para referirse a estos dos procedimientos. En general, las consultas populares son una convocatoria para que la ciudadanía decida o exprese mediante el voto su opinión sobre asuntos de índole constitucional o relacionados con propuestas legislativas o temas de importancia nacional.

El segundo mecanismo, llamado iniciativa popular legislativa, se refiere al derecho de los ciudadanos de presentar proyectos para reformar las leyes o la Constitución tras la recolección de un número suficiente de firmas. El tercer mecanismo, conocido como revocatoria de mandato, da a los ciudadanos la capacidad de emitir su voto para destituir a un funcionario electo.

Para hacer una clasificación más exhaustiva de los mecanismos de la democracia directa, es necesario diferenciarlos primero según su campo de aplicación y origen (gráfico 8.1). Esto supone una distinción entre los mecanismos dirigidos a autoridades políticas individuales y aquellos relacionados con el proceso de legislación, así como entre los mecanismos impulsados desde abajo, desde arriba, o los que se aplican como consecuencia de un requisito institucional.

Los mecanismos de consulta popular pueden ser obligatorios u optativos. Los primeros se subdividen en dos categorías: (a) consultas convocadas en relación con temas predeterminados específicamente en la Constitución; y (b) consultas requeridas en situaciones también predeterminadas —por ejemplo, una disputa entre el Poder Ejecutivo y el Congreso— que no puedan resolverse en el marco del sistema representativo.

Las constituciones de El Salvador, Panamá y Guatemala establecen la obligatoriedad de la consulta popular para ciertos temas, en especial para la toma de decisiones sobre aquellos que atañen a la soberanía nacional. En El Salvador, se convoca a la consulta para adoptar decisiones sobre la integración política de los países centroamericanos; en Panamá, para decidir el futuro del Canal de Panamá; y en Guatemala, para establecer leyes relacionadas con la disputa limítrofe con Belice.

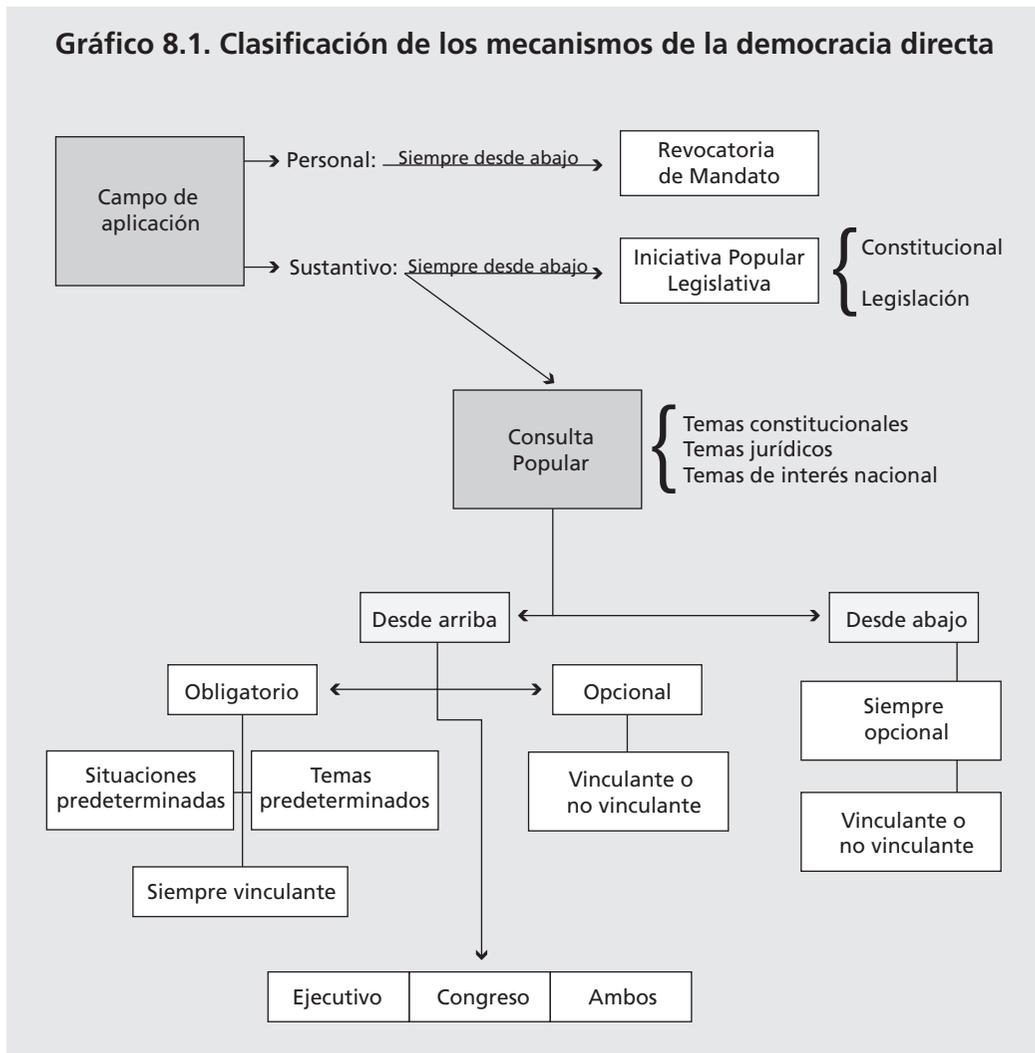
La Constitución chilena y la peruana establecen el carácter obligatorio de la consulta popular en situaciones determinadas. En Perú las reformas constitucionales se someten a votación popular si, a pesar de contar con el respaldo de una mayoría absoluta, el Congreso no logra el apoyo de los dos tercios de los legisladores que requiere la aprobación de aquellas. En Chile las reformas constitucionales se someten a votación popular sólo si el Poder Ejecutivo y el Legislativo no logran alcanzar un acuerdo.

Los mecanismos de consulta popular opcional pueden subdividirse en otras dos categorías: (a) cuando la convocatoria es impuesta desde arriba (es decir, los poderes del Estado tienen el derecho exclusivo de aplicar el mecanismo); y (b) cuando la iniciativa relacionada con la consulta surge desde abajo, es decir, desde la ciudadanía misma. Cuando el referéndum o el plebiscito surgen desde arriba pueden originarse en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo, o en ambos poderes en forma coordinada. Cuando el mecanismo es impulsado desde abajo, es el resultado de iniciativas que deben superar algún tipo de umbral, por ejemplo la obtención de las firmas de un porcentaje mínimo de los votantes empadronados o de los ciudadanos.

Las consultas populares facultativas están previstas en un total de 16 países de la región. En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay, la iniciativa depende fundamental o exclusivamente del Congreso. En Guatemala, el pueblo puede hacer uso de este mecanismo al igual que la Asamblea Legislativa. En Costa Rica, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, la iniciativa puede provenir del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del pueblo. En El Salvador, es el Poder Ejecutivo el único que puede iniciar un referéndum dirigido a convocar una Asamblea Constituyente. En Ecuador, el Poder Ejecutivo o el pueblo están facultados para iniciar una consulta.

Los resultados de las consultas populares pueden ser vinculantes o no vinculantes y en el primer caso pueden requerir de un quorum mínimo. En América Latina, los mecanismos de consulta popular establecidos para ratificar las reformas constitucionales son siempre vinculantes, salvo en Uruguay, donde se requiere la participación de al menos el 35% de los electores registrados; en Honduras, donde la consulta es vinculante si participan por lo menos el 51% de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral; y en Costa Rica, en donde los resultados serán vinculantes para el Estado si participa al menos el 40% de los ciudadanos registrados en el padrón. Ningún otro país de la región fija un nivel de participación mínimo a fin de validar la consulta.

Gráfico 8.1. Clasificación de los mecanismos de la democracia directa



En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, cuando se somete a consulta popular la aprobación de alguna ley, los resultados son vinculantes. En Nicaragua, la consulta es vinculante cuando es propuesta al menos por el 60% de los legisladores. En Argentina, es el Congreso quien determina cuándo una consulta popular es vinculante. Cuando la consulta es convocada por iniciativa presidencial, sus resultados no son vinculantes, como tampoco lo son aquellas que surgen del Congreso sin la previa aprobación de una ley. En Colombia los resultados de la consulta son vinculantes cuando derivan de una propuesta de la Presidencia aprobada por el Congreso. En Costa Rica, los resultados son vinculantes si participa al menos el 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y en Bolivia, la Ley del Referéndum aprobada en 2004 estableció que los resultados de la consulta popular serían de vigencia inmediata y obligatoria, lo que determinó su carácter vinculante.

Una característica notable es que, en muchos países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Paraguay y Perú, el campo material de aplicación de las consultas

populares está restringido mediante la exclusión de determinadas materias, o basándose en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Ecuador, Honduras, Guatemala y Colombia. En otros países, como Argentina, Brasil y Nicaragua, no hay restricciones sobre los temas que pueden someterse a este tipo de mecanismo. Por último, sólo en Colombia y Uruguay puede recurrirse a la consulta popular para derogar y ratificar leyes, aunque en ambos países se excluyen ciertos tipos de leyes, por ejemplo, sobre política fiscal.

La Constitución contempla la aplicación de la iniciativa popular legislativa en 13 de los países de América Latina, si bien su uso ha sido limitado con la excepción de lo ocurrido en Uruguay. Este mecanismo se utiliza por lo general *ad parlamentum*, lo cual significa que las propuestas presentadas mediante iniciativa popular se analizan en el Poder Legislativo, donde se toma una decisión sobre esas propuestas sin consultar nuevamente al electorado. Sin embargo, algunos países establecen el uso de la iniciativa de forma tal que el electorado decida el asunto mediante votación, sin necesidad de que lo considere el Legislativo. En Uruguay, las iniciativas de reforma constitucional u otras que surjan de la ciudadanía con el respaldo de al menos el 10% de los votantes deben someterse a consulta popular. En Colombia, cuando el Congreso rechaza un proyecto de ley presentado por iniciativa popular, este debe someterse a votación en un “referéndum de aprobación” si así lo demanda el 10% de los votantes empadronados.

La revocatoria de mandato mediante votación casi siempre se circunscribe al nivel subnacional, pero en Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela el mecanismo puede utilizarse a nivel nacional. En Venezuela se ha establecido esta opción para todos los cargos públicos de elección popular, incluyendo el del presidente; de hecho, este ha sido el único país en que aquella se ha utilizado, precisamente para intentar revocar el mandato al presidente Hugo Chávez en agosto de 2004. En el ámbito subnacional, esta opción se ha establecido y utilizado en numerosos países (por ejemplo, Argentina, Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia).

En el cuadro 8.1 se clasifican los países en tres categorías, teniendo en cuenta si los mecanismos de democracia directa se encuentran incorporados a la Constitución y se han utilizado en la práctica. En el primer grupo de 11 países (sombreado oscuro) existe al menos uno de estos mecanismos y se ha aplicado uno o más. Un segundo grupo de cinco países está constituido por aquellos que, pese a tener regulado alguno de los mecanismos, no lo han utilizado. Finalmente, el tercer grupo de dos países reúne a los que no prevén el uso de ninguno de estos mecanismos a nivel nacional.

La adopción de mecanismos de la democracia directa en la región proliferó al comenzar la década de 1990, como reflejo del deseo de ampliar la participación pública a fin de remediar la crisis de representatividad y combatir las prácticas corruptas tan extendidas en el sistema político. Sin embargo, estos mecanismos no desempeñaron un papel significativo durante la primera etapa de la transición a la democracia o en los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos armados en Centroamérica: en ningún caso se contempló la posibilidad de utilizarlos.

Como consecuencia de las reformas constitucionales adoptadas por los países de América Latina en la década de 1980, y particularmente durante la década siguiente, 16 países contemplan en la actualidad el uso de mecanismos de democracia directa en sus constituciones nacionales. No obstante, hasta la fecha sólo Uruguay, y en menor medida

Cuadro 8.1. Mecanismos de la democracia directa a escala nacional en América Latina

País	Iniciativa popular legislativa		Plebiscito o referéndum		Revocatoria de mandato	
	Existe	Utilizado	Existe	Utilizado	Existe	Utilizado
Argentina	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Bolivia	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Brasil	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Chile	No	No	Sí	Sí	No	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Guatemala	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Panamá	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Perú	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Venezuela	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	No	No
El Salvador	No	No	Sí	No	No	No
Honduras	No	No	Sí	No	No	No
Nicaragua	Sí	No	Sí	No	No	No
Paraguay	Sí	No	Sí	No	No	No
México	No	No	No	No	No	No
República Dominicana	No	No	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia.

Ecuador, han recurrido a ellos con cierta frecuencia. Pese a la gran variedad de mecanismos de la democracia directa que contempla su Constitución de 1991, Colombia los ha aplicado únicamente en una ocasión (la consulta popular de 1990, que condujo a la redacción de la Constitución de 1991, no se rigió por los procedimientos constitucionales formales). En cinco de los 16 países cuyas constituciones contemplan estos mecanismos (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay) nunca se han utilizado hasta la fecha. Por último, se encuentran los dos países donde su uso a escala nacional no está previsto en la Constitución (México y República Dominicana).

Todas las constituciones adoptadas en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero dos condiciones tuvieron una importancia significativa en varios casos: la creciente influencia de intereses de personas ajenas al mundo de la política (*outsiders*), entre ellos presidentes neopopulistas o partidos anteriormente excluidos que llegaron a dominar las asambleas constituyentes; y situaciones en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron importantes presiones para democratizar las

instituciones políticas (Barczak, 2001). Uruguay es una excepción en este sentido, pues los mecanismos de democracia directa datan de 1919. Como resultado de estas condiciones, estos mecanismos se han utilizado poco y, por lo tanto, no han tenido mayor efecto en la representatividad y la legitimidad democráticas.

Uso de las instituciones de democracia directa

En el cuadro 8.2 se presenta en forma esquematizada el uso de los mecanismos de democracia directa en toda la región durante el período que abarca este estudio. Entre 1978 y 2005 se llevaron a cabo un total de 35 consultas populares en 11 países. Es significativo que cinco de ellas se hayan realizado durante regímenes autoritarios: Panamá en 1983, Uruguay en 1980 y Chile en 1980, 1988 y 1989. En Panamá, el plebiscito aprobado en 1983 buscaba reformar la Constitución a fin de fortalecer el régimen autoritario del general Manuel Antonio Noriega. Los resultados del plebiscito llevado a cabo en Uruguay en 1980 no favorecieron a los militares y allanaron el camino a cuatro años de negociaciones que culminaron con la reinstauración de la democracia. Por el contrario, el régimen del general Augusto Pinochet se impuso en Chile en 1980 e introdujo su propia Constitución. La consulta popular celebrada en 1988, prevista en la Constitución de 1980 como un instrumento para validar la continuación de Pinochet, tuvo un resultado desfavorable para el régimen. Posteriormente, la consulta popular de 1989, cuyo propósito fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, tuvo resultado positivo.

En los 30 casos restantes se observa una gama variada de temas y resultados. Las consultas populares realizadas en Argentina en 1984, Colombia en 1990 y 1997, y Ecuador en 1986 y 1997 (“consulta-encuesta”) no tuvieron carácter vinculante. Esta última votación condujo a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, que incorporó en su propuesta de reforma constitucional una buena parte de lo que se había aprobado previamente mediante la consulta popular.

En los demás casos la consulta popular fue vinculante. De ellos, 18 se realizaron para aprobar o rechazar reformas constitucionales: siete en Uruguay, con cuatro aprobadas y tres rechazadas; dos en Chile, ambas aprobadas; una en Brasil, que fue rechazada; tres en Panamá, de las cuales dos se rechazaron y una se aprobó; dos en Guatemala, con una aprobada y una rechazada; y otras tres, celebradas respectivamente en Ecuador, Perú y Venezuela y todas ellas aprobadas. Tres de estas consultas populares (celebradas en Uruguay) buscaban anular legislación. Asimismo, la que se realizó en Colombia en 1990 legitimó y conformó una Asamblea Constituyente el mismo día de su realización. El mismo procedimiento se aplicó en Venezuela, en abril de 1999. En diciembre del año 2000, el gobierno del presidente Hugo Chávez convocó a otro referéndum para sondear el apoyo a la convocatoria a nuevas elecciones sindicales en un lapso de 180 días. La convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo. La ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar y la iniciativa fue rechazada, con una afluencia a las urnas de sólo el 20% del electorado.

El referéndum celebrado en Colombia en 2003 sometió a consideración de la ciudadanía una serie de propuestas del gobierno, referidas a diversos temas, entre ellos la reducción del Congreso, el endurecimiento de las causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, la dotación de nuevos recursos para la educación, entre otros. Las propuestas fueron rechazadas por la ciudadanía. Por su parte, la consulta realizada en Bolivia, en 2004, cuyo objetivo era aprobar la política del gobierno en materia energética, fue aprobada. Finalmente, en Venezuela, el más reciente referéndum convocado en 2004 para la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez ratificó a este su continuación en el Ejecutivo.

Los autogolpes de Alberto Fujimori en Perú y de Jorge Serrano Elías en Guatemala (el primero consumado y el segundo fallido) condujeron a la realización de consultas populares en ambos países en 1993 y 1994, respectivamente. Ambas resultaron en la formación de asambleas constituyentes, así como en el establecimiento de una nueva Constitución en el caso de Perú y reformas constitucionales en el caso de Guatemala. La profunda crisis política venezolana que deterioró el sistema de partidos políticos vigente desde el llamado pacto de Punto Fijo de 1961, derivó en las consultas populares de 1999, que dispusieron la realización de una Asamblea Constituyente y ratificaron la Constitución promulgada por dicha asamblea. La única consulta popular en el marco del proceso de paz guatemalteco se realizó en 1999 y fue ampliamente rechazada por la ciudadanía. El mecanismo no se utilizó en los procesos de paz de Nicaragua y El Salvador.

La amplia mayoría de las consultas populares realizadas durante el período 1978-2005 fueron el resultado de iniciativas surgidas desde arriba. En efecto, el Poder Ejecutivo convocó a las de Argentina en 1984, Bolivia en 2004, Colombia en 1997 y 2003, y Venezuela en el 2000; así como impulsó las cuatro “consultas-encuestas” realizadas en Ecuador en 1997. En total son nueve casos.

Con respecto a las reformas constitucionales aprobadas, es importante anotar que si bien los congresos o asambleas constituyentes oficialmente alentaron su realización en siete de los 16 casos, fue el Poder Ejecutivo quien inició el proceso. Estos siete casos fueron los de Guatemala (1994), Panamá (1998), Perú (1993), Venezuela (1999 y 2000); así como Chile (1980) y Uruguay (1980), estos dos últimos durante regímenes militares.

En resumen, el Ejecutivo convocó a 15 de las 35 consultas populares que se realizaron en total; otras 11 fueron consecuencia de pactos políticos que resultaron en la aprobación o el rechazo a las propuestas de reforma constitucional, o en disposiciones constitucionales convenidas de antemano, por ejemplo las realizadas en Brasil en 1993 y en Chile en 1988, como se mencionó antes. En total, 26 de las 35 consultas populares llevadas a cabo surgieron desde arriba.

Los últimos nueve casos fueron el resultado de iniciativas surgidas desde abajo, de las cuales siete tuvieron lugar en Uruguay: dos reformas constitucionales aprobadas (1989 y 1994), otras dos rechazadas (1994 y 1999) y tres referendos convocados para revocar leyes. Como ya se indicó, el octavo caso fue el de Colombia en 1990, de índole extraconstitucional, y que condujo a la redacción y adopción de la Constitución de 1991; y el noveno tuvo lugar en agosto de 2004 en Venezuela, donde la iniciativa fue impulsada por sectores de la oposición que promovieron todo el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar la convocatoria al referéndum revocatorio del presidente Chávez.

Cuadro 8.2. Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2005

País	Fecha	Mecanismo	Asunto	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 1984	Consulta popular	La decisión sobre el conflicto del canal de Beagle.	Aprobado	Legitimación, no vinculante. Apoyo a la administración del presidente Raúl Alfonsín, autor de la propuesta.
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	Consulta sobre la política energética del país.	Aprobado	Los resultados abren el camino para cambiar las reglas de suscripción de los contratos con empresas petroleras internacionales. Vinculante.
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	Monarquía o república.	Rechazado el cambio	Legitimación del régimen vigente (República); fue vinculante.
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	Parlamentarismo o presidencialismo.	Rechazado el cambio	Legitimación del sistema presidencialista vigente.
Colombia	Mar. 1990	Consulta popular informal	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Voto popular directo promovido por los estudiantes. [7a papeleta].	Afirmativo	Como resultado de esta consulta popular informal, se convocó a una Asamblea Constituyente y sus miembros fueron elegidos en diciembre de 1990.
Colombia	Oct. 1997	Consulta popular	Apoyo a los esfuerzos de paz.	Aprobado	Ninguno. Intento de legitimar el proceso de paz por parte de la Presidencia.
Colombia	Oct. 2003	Referéndum	15 consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de una serie de propuestas del Presidente Uribe, entre las que se encontraban reducir el tamaño del Congreso y establecer nuevas restricciones para la presentación de candidatos a cargos públicos.	Rechazado	No aceptación de las propuestas del Presidente Uribe.

(continúa)

Cuadro 8.2. Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2005 (continuación)

País	Fecha	Mecanismo	Asunto	Resultado	Efecto
Chile	Sep. 1980	Plebiscito	Nueva Constitución en la que se establecía un régimen nuevo.	Aprobado	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral.
Chile	Oct. 1988	Plebiscito	De acuerdo con la Constitución de 1980, posibilidad de ampliar el período de mandato del presidente, Gral. Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar hecha por medio del voto popular directo, como se anticipaba desde 1980. Esto luego permitió acelerar el proceso de apertura democrática.
Chile	Jun. 1989	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobado	Confirmación de las negociaciones para la transición a la democracia.
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Legitimación de la transición a la democracia.
Ecuador	Jun. 1986	Consulta popular	Candidaturas independientes de los partidos políticos.	Aprobado	Ninguno. No vinculante.
Ecuador	Agos. 1994	Consulta-en-cuesta que incluía siete preguntas ¹	Dar legitimidad al presidente.	En su mayoría aprobado, salvo una pregunta sobre el presupuesto parlamentario.	No vinculante. Despliegue de apoyo al Presidente Sixto Durán, quien inició el proceso. Sus puntos no se llevaron a la práctica.
Ecuador	Nov. 1995	Consulta-en-cuesta	Autoridad presidencial para disolver el Parlamento una vez durante su período. Ampliación de dos a cuatro años del período de los legisladores provinciales.	Todos los puntos rechazados	No vinculante. Se convirtió en plebiscito para oponerse a la administración del Presidente Sixto Durán, quien inició el proceso.

(continúa)

Cuadro 8.2. Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2005 (continuación)

País	Fecha	Mecanismo	Asunto	Resultado	Efecto
Ecuador	Mayo 1997	Consulta-encuesta con 11 preguntas	Apoyo a la revocatoria de mandato del Presidente Abdalá Bucaram y su sustitución por parte de Fabián Alarcón.	Aprobado	Legitimó la caída del presidente y la confirmación de su sucesor. Debido a la consulta popular, se convocó a una Asamblea Constituyente, en la cual se aprobó la nueva Constitución, incluso algunas de las normas sometidas a consulta popular.
Guatemala	Ene. 1994	Referéndum	Reforma constitucional.	Aprobado	Aprobación de las reformas constitucionales necesarias debido a los ajustes hechos al sistema institucional, tras el fallido autogolpe del ex Presidente Jorge Serrano.
Guatemala	Mayo 1999	Referéndum	Reformas constitucionales adoptadas para implantar los acuerdos de paz.	Rechazado	Se convirtió en un plebiscito hostil al gobierno, en lugar de centrarse en el asunto constitucional que se estaba debatiendo.
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	Reforma constitucional.	Aprobado	Fortalecimiento del régimen autoritario del Presidente Noriega.
Panamá	Nov. 1992	Referéndum	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático.
Panamá	Agos. 1998	Plebiscito	Reforma constitucional, reelección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	No fue aprobada la reelección del ex Presidente Ernesto Pérez Balladares.
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	Nueva Constitución.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del ex Presidente Alberto Fujimori.

(continúa)

Cuadro 8.2. Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2005 (continuación)

País	Fecha	Mecanismo	Asunto	Resultado	Efecto
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazado	El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen.
Uruguay	Abr. 1989	Referéndum	Ley de amnistía general para los militares y la policía.	Aprobado	Confirió respaldo popular a una decisión muy controvertida.
Uruguay	Nov. 1989	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobado	Aprobación de acuerdos alcanzados anteriormente por líderes de los partidos políticos.
Uruguay	Dic. 1992	Referéndum	Propuesta para derogar una ley que privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos.	Aprobado	Expresión de que prevalecían los sentimientos estatistas del electorado.
Uruguay	Agos. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales.	Rechazado	
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegieran a los jubilados y pensionados.	Aprobado	Constitución reformada para agregar protecciones para este grupo de ciudadanos.
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional que buscaba asignar el 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazado	
Uruguay	Dic. 1996	Plebiscito	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobado	Importantes reformas al sistema electoral, al eliminar el voto doble simultáneo y sustituirlo por elecciones primarias y elecciones generales.

(continúa)

Cuadro 8.2. Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2005 (continuación)

País	Fecha	Mecanismo	Asunto	Resultado	Efecto
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito	Dos reformas constitucionales: prohibición de presentarse como candidatos a funcionarios de empresas estatales y establecimiento de un porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial.	Rechazado	
Uruguay	Dic. 2003	Referéndum	Recurso contra la Ley No.17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006.	Aprobado	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante.
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	Acuerdo de resolución del Ejecutivo de elegir una Asamblea Constituyente y su conformación.	Aprobado	El proceso fue parte de la iniciativa del Presidente Hugo Chávez de reformar el sistema político.
Venezuela	Dic. 1999	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobado	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente.
Venezuela	Dic. 2000	Referéndum	Renovación dirigencia sindical	Aprobado	Generación de una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante.
Venezuela	Agos. 2004	Referéndum	Revocatoria de mandato del Presidente Hugo Chávez.	Rechazado	El Presidente Chávez continúa en el ejercicio de sus funciones.

Nota: en cinco de los casos en que se recurrió a mecanismos de democracia directa que se muestran en este cuadro, Chile (1980, 1988, 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980), esto ocurrió en el contexto de regímenes autoritarios; por eso, el uso de esos mecanismos con fines relacionados con la gobernabilidad democrática fue incluso más escaso que lo indicado por la lista incluida en este cuadro.

¹ El término "consulta-encuesta" se utilizó en Ecuador debido a que el formato de la papeleta para la votación popular directa fue similar al utilizado en los cuestionarios de los sondeos de opinión pública.

Fuente: elaboración propia.

Evaluación de las instituciones de democracia directa

Frecuencia de uso

Durante las últimas dos décadas se ha hecho un uso apenas moderado de los mecanismos de participación ciudadana directa a escala nacional. En efecto, sólo los han utilizado 11 de los 16 países en cuya Constitución aquellos se incluyen, y entre ellos Chile lo hizo durante su anterior régimen autoritario, al igual que Uruguay en 1980 y Panamá en 1983. En general, en el transcurso del período los mecanismos de democracia directa fueron utilizados con mucha mayor frecuencia por Uruguay, seguido por Ecuador y más recientemente Venezuela. Si bien podría decirse que su utilización en términos generales no ha sido usual, se aprecia un incremento en el transcurso del período: nueve consultas populares (cinco de ellas durante regímenes autoritarios) en la década de 1980, 20 durante la década de 1990 y cinco a partir de 2000.

No existe ninguna regla general que explique por qué algunos países han recurrido a estos mecanismos a nivel nacional más que otros. Las circunstancias prevalecientes en los dos países donde su uso ha sido más común no podrían ser más diferentes. En Uruguay existían mucho tiempo antes de la reinstauración de la democracia y su sistema de partidos se encuentra relativamente institucionalizado.² En Ecuador, el sistema de partidos débil y fragmentado impulsó a los presidentes a realizar consultas populares en forma defensiva, en un intento vano de esquivar el acoso del Poder Legislativo y reafirmar el deteriorado apoyo de la opinión pública. Es importante anotar que los tres países más grandes de la región escasamente se han valido de estas instituciones: tanto Argentina como Brasil han recurrido a ellas en una sola ocasión cada uno, en tanto la Constitución mexicana ni siquiera las contempla.

Origen de la convocatoria

Como ya se indicó, 26 de las 35 consultas populares tuvieron origen “desde arriba” y sólo nueve fueron iniciadas “desde abajo” (siete de ellas se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay). Esta tendencia obedece al hecho de que si bien algunos estados prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, por lo general en la mayoría de los países esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Por una parte, varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con suerte diversa durante el período 1978-2005. En Panamá, el ex Presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el Presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya registra una derrota en 1994 al no lograr imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las naciona-

² El referéndum como recurso para revocar leyes fue una innovación posterior a la transición a la democracia.

les (esa reforma había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del Parlamento). Posteriormente, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. Por otra parte, el ex Presidente Fujimori de Perú y el Presidente Chávez de Venezuela utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato como presidente debido al fraude cometido durante la elección del año 2000 y la consiguiente crisis política desatada. En Colombia, el presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de diversa índole, presentándole 15 preguntas que abarcaban diversos temas, que iban desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones públicas de origen popular, hasta la reducción del tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron negativos, en razón de que sólo una de las preguntas logró la votación necesaria para su aprobación. Finalmente, en Bolivia, el referéndum convocado por el Presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, en esa oportunidad relacionadas con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió consolidar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos.

Papel de la sociedad civil

En varios países la ciudadanía tiene la posibilidad de proponer una reforma constitucional, con lo cual se le confiere una mayor participación en la toma de decisiones. En todos los países se requiere que un cierto porcentaje del total de electores empadronados firme una petición para solicitar este proceso. Hasta la fecha, sólo los uruguayos se han valido de este recurso con un resultado exitoso en dos de los tres casos. Las iniciativas de reforma impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil en 1989, 1994 y 1999 buscaban incrementar el presupuesto o los beneficios para los trabajadores acogidos al sistema de pensiones, el sector educativo y el judicial, respectivamente. Sólo las iniciativas de 1989 y 1994 fueron aprobadas.

Los referendos realizados para anular leyes en Uruguay fueron también el resultado de iniciativas populares. Una coalición de partidos de izquierda y centro-izquierda y un movimiento de la sociedad civil gestado con ese fin patrocinaron el referéndum de 1989 que buscaba revocar la ley de amnistía, con resultados negativos. Asimismo, el que se realizó en 1992 para anular una ley que habría privatizado parcialmente la empresa estatal de teléfonos fue dirigido por una coalición similar de fuerzas partidistas, junto con un grupo de sindicatos en representación de los trabajadores de la empresa. En el caso del referéndum de 2003, la iniciativa contra la Ley No.17.448 fue impulsada por el sindicato de trabajadores de la empresa estatal de combustibles, junto con fuerzas partidistas de izquierda. Las organizaciones uruguayas de la sociedad civil tuvieron una participación limitada en este movimiento, pues en todos los casos se requirió una alianza entre movimientos sociales formados con ese fin y los partidos políticos. En Colombia, el movimiento estudiantil de la 7ª papeleta ejerció una presión política que culminó con la reforma constitucional de 1991. En el resto de los casos, las iniciativas provinieron del presidente o del Poder Legislativo. En Venezuela, el referéndum para la revocatoria del mandato del Presidente Hugo Chávez

—realizado en agosto de 2004— fue solicitado por la sociedad civil y sectores de oposición, que organizaron el proceso de recolección de firmas requerido para que se efectuase la convocatoria al referéndum.

Varios países contemplan la iniciativa popular legislativa, con el requerimiento de que un porcentaje determinado de la población firme una petición. Las constituciones de algunos países (por ejemplo, las de Brasil y Venezuela) estipulan también que si el Poder Legislativo rechaza un proyecto de ley introducido por iniciativa popular, un porcentaje determinado de los ciudadanos puede solicitar que se someta a consulta mediante un referéndum. Paraguay, Perú y Uruguay también disponen de este instrumento en sus constituciones pero, al igual que en los otros países mencionados, aún no se han promulgado las leyes necesarias para su aplicación.

En general, el uso de estos mecanismos a nivel nacional no ha ampliado la influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones de orden público, aunque ha traído consigo un mayor control ciudadano sobre el gobierno y otras instituciones representativas en un número reducido de casos. Los únicos ejemplos claros en este sentido fueron las consultas populares realizadas en Uruguay para revocar leyes.

Desde el punto de vista formal y hasta el presente no existen otros ejemplos, salvo en el caso de Uruguay, donde hubo tres intentos de derogación de leyes —uno rechazado y dos aprobados como se ha visto—; el de Colombia para la presentación de la Ley Antisecuestro, aprobada posteriormente; el de Perú (1998) para consultar sobre la posible reelección del Presidente Fujimori; y el de Venezuela (2004) para revocar el mandato del Presidente Hugo Chávez. Pero incluso en Uruguay, desde 1992 a la fecha, y pese al intento de realizar en tres ocasiones diferentes referendos para derogar leyes, se realizaron los respectivos actos de adhesión (dos por cada referéndum) para conocer si lograban el apoyo del 25% de los ciudadanos habilitados para sufragar, y en las cinco oportunidades no se alcanzó el porcentaje fijado en la Constitución de la República para convocar a un referéndum. En el caso peruano, aunque se contaba con un mayoritario respaldo de la población, la consulta fue impedida por el régimen, que mediante una reforma de la Ley condicionó el referéndum a su previa aprobación por el Congreso, en donde finalmente no alcanzó la votación requerida para su convocatoria. En el caso venezolano, fue la población la que impulsó y logró la convocatoria al referéndum mediante un proceso de recolección de firmas; sin embargo, una vez realizada la consulta, el resultado favoreció la permanencia del presidente.

En resumen, en América Latina la sociedad civil ha asumido un papel más prominente para controlar y restringir que para crear e innovar. Además, pese a las disposiciones constitucionales destinadas a permitir la aplicación de estos mecanismos, no resulta sencillo llevar a la práctica las iniciativas de la sociedad civil, porque requieren la convergencia de una voluntad política en torno a un tema relevante y motivador y el desarrollo de un movimiento social que lleve el proceso adelante.

Comportamiento de la ciudadanía

Las acciones y conducta de los ciudadanos en términos de su participación en las instituciones de democracia directa han variado en el transcurso de los últimos 27 años. No ha

surgido ninguna tendencia regional en este sentido, pero queda claro que la ciudadanía no vota centrándose en el tema particular que se le plantea, sino que más bien expresa su frustración ante el mal desempeño del gobierno de turno. Por consiguiente, en algunos países la consulta popular ha servido como canal para manifestar el desencanto general con la vida política y con sus dirigentes.

Un ejemplo de ello es el rechazo inequívoco por parte de los uruguayos a la “mini” reforma constitucional de 1994, que contó con el respaldo de todos los partidos políticos importantes. Aparentemente, el resultado guardó poca relación con el contenido específico de los temas que se sometieron a consulta popular. Otro ejemplo fue la consulta realizada en Guatemala en 1999: el público estaba poco interesado en las reformas diseñadas para ratificar los acuerdos de paz que pusieron fin a 36 años de guerra civil, y en términos generales no tomó parte en el proceso (además, un elevado porcentaje de los que sí lo hicieron votó “no” como medio para expresar su insatisfacción con el gobierno de turno).

Tampoco se aprecia alguna tendencia definida a favor de mantener el statu quo o de generar cambios significativos. Mientras el rechazo a las reformas legislativas mediante el referéndum brasileño de 1993 en efecto mantuvo el statu quo, el movimiento estudiantil de la 7ª papeleta promovió un cambio político. Asimismo, aunque el referéndum revocatorio en Venezuela perseguía un cambio importante en la conducción del gobierno al buscar la separación del presidente de la República, los resultados favorecieron la continuación de este en el poder y no se efectuó, por tanto, el cambio político.

Es posible que como resultado de manifestaciones tan impredecibles, las autoridades políticas sean más cautelosas en cuanto al uso de los mecanismos de democracia directa y recurran a ellos sólo cuando confíen en que el resultado las favorecerá, o cuando se vean obligadas a hacerlo, como ocurre con las reformas constitucionales.

Los exiguos niveles de participación en las consultas populares reflejan una apatía considerable por parte de los votantes. Los ejemplos de Guatemala y Colombia resultan particularmente notorios, si bien coinciden con los niveles elevados de abstencionismo que caracterizan a las elecciones normales en estos países. Algunas consultas populares han sido aprobadas o rechazadas con la participación de cifras inferiores al 50% de los votantes. No obstante, aun en estos casos los resultados fueron aceptados incluso por aquellos cuya posición sobre el tema en cuestión no resultó favorecida.

Consecuencias para el sistema político

No existe ninguna evidencia clara de que el uso de los mecanismos de democracia directa a escala nacional haya mejorado o empeorado de manera significativa el desempeño de los sistemas políticos en todo el mundo. Con contadas excepciones, las democracias de Europa y Norteamérica no contemplan la consulta popular, o rara vez la mencionan. Hasta la fecha, la experiencia de América Latina indica que, a nivel nacional, el uso que se ha hecho de estos instrumentos no ha producido los resultados deseados desde la perspectiva de la representatividad o la participación.

Tampoco podría decirse que los mecanismos de democracia directa hayan tenido un efecto sustancial en la estabilidad política. Al igual que cualquier otro instrumento de diseño electoral, estos deben analizarse en relación con el marco institucional más am-

plio. En general, no se han utilizado para resolver disputas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, si bien cabe mencionar como dos de las contadas excepciones el caso de los ex presidentes ecuatorianos Sixto Durán y Fabián Alarcón, quienes recurrieron sin éxito a la consulta popular intentando obtener mayor legitimidad y respaldo legislativo para sus debilitadas administraciones.

En algunos países o en momentos particulares, el uso de estos mecanismos podría considerarse contraproducente para la estabilidad política. El caso de Ecuador sirve de ejemplo una vez más, pues la realización de consultas populares sin carácter vinculante y la no aplicación posterior de sus resultados de hecho han acentuado los problemas de gobernabilidad democrática.

La complejidad de los aspectos económicos y financieros en el ámbito nacional dificulta el abordaje de estos problemas mediante procedimientos de democracia directa que impliquen una mayor participación ciudadana, por lo que en la mayor parte de los países de América Latina la Constitución excluye expresamente la posibilidad de someter tales asuntos a estos procedimientos. No obstante, tanto en Uruguay como en Ecuador las organizaciones de la sociedad civil asociadas a los partidos de centro-izquierda recurrieron a ellos en sus intentos por imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático fue la revocatoria, en 1992, de la ley promulgada por el gobierno uruguayo para privatizar la empresa estatal de teléfonos. Sin embargo, varios años después fracasó un intento similar de celebrar un plebiscito para oponerse a una ley que regulaba la distribución de electricidad y gas, al igual que para realizar una impugnación al sistema privado de pensiones y jubilaciones. Asimismo, en 2003, se acogió mediante referéndum un recurso contra la ley que permitía que la empresa encargada de la ANCAP pudiera asociarse con empresas públicas y privadas, nacionales o extranjeras, para la refinación y distribución de combustibles derivados del petróleo. Por su parte, en Ecuador, los intentos por parte de grupos de la sociedad civil de convocar a una consulta popular para oponerse al plan económico y la política de dolarización del Presidente Gustavo Noboa fracasaron porque, según el organismo electoral, no se obtuvo el número requerido de firmas.

Finalmente, cabe señalar que en Colombia, en 2003, el Presidente Álvaro Uribe trató de obtener la aprobación de la ciudadanía en temas diversos como la obtención de nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el mejoramiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía obstruyó la aprobación de las reformas propuestas, en virtud de que no se alcanzó el umbral necesario para que estas fueran aprobadas. En Bolivia, por el contrario, la aprobación de la ciudadanía de la propuesta del Presidente Mesa en julio de 2004, dio luz verde para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos No. 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos para el Estado boliviano.

Conclusiones

En general, la aplicación y el impacto de las instituciones de democracia directa a escala nacional en la mayoría de los países de América Latina han sido limitados.

Estos mecanismos se han empleado con diferentes intenciones, desde la manipulación demagógica hasta la defensa de posiciones conservadoras y tradicionalistas o hasta la generación de cambios a partir de iniciativas populares, y los resultados han sido diversos y aun inesperados. En dos casos extremos en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia tuvo el efecto opuesto (Chile en 1988 y Uruguay en 1980).

A partir de las experiencias de los países de América Latina analizadas en este capítulo, es importante considerar varios aspectos para evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, su adopción y aplicación es más bien reciente. Salvo el caso de Uruguay, se trata de un rasgo bastante nuevo de las democracias de la región, por lo que debería transcurrir más tiempo para evaluar sus efectos y su rango de aplicación. En segundo lugar, es necesario definir un marco legal adecuado a fin de mejorar su funcionamiento. Por ejemplo, la ley debe abordar las diferentes opciones disponibles para su activación. Durante el período que abarca este estudio, la experiencia permite comprobar que la aplicación de estos mecanismos se ha gestado primordialmente desde arriba. Como ya se observó, es importante que la normativa especifique claramente las situaciones y temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa.

En términos generales, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos tenga arraigo y a la vez contribuya a fortalecer a la ciudadanía. Este objetivo sólo se podrá alcanzar si en el esfuerzo realizado se contempla la educación cívica: es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral. En la situación actual de escasa confianza interpersonal y credibilidad en las instituciones políticas de la región (véase el capítulo 10), resulta difícil movilizar y coordinar a los distintos sectores de la sociedad civil a fin de alcanzar una participación política más profunda y amplia.

En sociedades como las de América Latina, donde persisten elevados niveles de pobreza y desigualdad, el uso prudente de los mecanismos de democracia directa puede contribuir a compensar la tendencia a deslegitimar el sistema político, ya que estos constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades. Sin embargo, en este contexto resulta importante considerar el riesgo de su utilización con fines demagógicos, por lo que es necesario delimitar claramente los temas que se abordarán por esta vía.

Asimismo, es importante que los mecanismos de democracia directa sean vistos como instrumentos para fortalecer el sistema democrático, que complementan —pero no sustituyen— a las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo se mantienen como las instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben ser fortalecidos en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

Por último, el hecho de que los mecanismos de democracia directa hayan sido escasamente utilizados y que su impacto a nivel nacional sea limitado, no sólo en América Latina sino en otras democracias del mundo, sugiere que su uso podría ser más adecuado y provechoso a nivel subnacional. Esta noción se sustenta en casos específicos en las democracias europeas y norteamericanas, así como en algunos países de América Latina.

Con independencia de la evaluación sobre sus resultados, es importante reconocer que muy probablemente estos mecanismos permanezcan como parte del sistema democrático. No obstante, la principal preocupación es cómo y cuándo utilizarlos de la manera adecuada, y lo que es aún más importante, a qué temas deben aplicarse.

Referencias

- Aguilar de Luque, Luis. 1986. "Participación Política y Reforma. Aspectos Teóricos y Constitucionales". En: *Revista de Derecho Público* N° 102, Madrid.
- Barczak, Monica. 2001. "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America". En: *Latin American Politics and Society* Vol. 43, N° 3, otoño.
- Bogdanor, Vernon. 1994. "Western Europe". En: David Butler y Austin Ranney (editores) *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington: AEI Press.
- Cronin, Thomas E. 1998. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Thibaut, Bernhard. 1998. "Instituciones de democracia directa". En: Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (editores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO 9

Tendencias en la participación electoral

El poder puede ser tomado, pero no entregado.

El proceso mediante el cual se toma, es el acto mismo de empoderamiento.

Gloria Steinem

La participación electoral desempeña un papel central en el funcionamiento del sistema democrático: el día de las elecciones, muchas personas que escasamente se involucran en la vida política de un país expresan sus preferencias por distintos candidatos.

A diferencia del ejercicio del voto —un modo más formal y episódico de participación ciudadana— la participación política democrática es un concepto mucho más amplio, que supone formar parte del proceso de formular, aprobar y aplicar políticas públicas; así se establece un nivel de vínculo y de compromiso con los asuntos públicos que rara vez atrae a más de una cuarta parte de la población adulta (CAPEL, 1989). Por el contrario, entre las diversas formas de participación ciudadana —en campañas políticas, reuniones partidistas, organizaciones comunales, manifestaciones de protesta o comunicaciones con los congresistas— el ejercicio del voto es la única en que, por lo común, participa más del 50% de la ciudadanía de los países democráticos.

Sobre la participación electoral, existen datos cuantitativos y comparativos, mientras que los referidos a la noción más amplia de participación política son más irregulares y dispersos; es por ese motivo que en este capítulo se analizarán únicamente los primeros. No obstante, cabe señalar que ambos tipos de participación se encuentran vinculados: hay evidencias que sugieren que los votantes tienen más probabilidades que los no votantes de interesarse en la política y participar de manera más regular en otras formas de actividad política (Putnam, 2000). Un factor que no se medirá directamente, pero que sin lugar a dudas incide en la calidad de la participación, es el grado de información política que la ciudadanía adquiere por medio de la prensa escrita y televisiva y de otros medios de comunicación. Por lo tanto, desde un punto de vista conceptual, la participación política debe medirse al menos en dos dimensiones: por una parte, el nivel de participación, es decir, la cantidad de ciudadanos que votan o se involucran de otra manera y en alguna medida en el sistema político; y por otra parte, la intensidad de esa intervención, que denota el grado

de compromiso ciudadano con las formas más demandantes de participación y su nivel de información política (BID, 2000).

Por supuesto, las consideraciones respecto a la participación electoral y su valor para la democracia implican suposiciones sobre la naturaleza del proceso de votación. Por ejemplo, se asume que las elecciones se realizan en un contexto de protección total de las libertades democráticas y que el proceso de votación se lleva a cabo en un marco de justicia e integridad. Durante los últimos 20 años, en América Latina se han logrado avances considerables en la justicia y la credibilidad de las elecciones. En la actualidad existen organismos encargados de la gestión electoral en todos los países de la región y, en muchos de ellos, estos organismos han adquirido un carácter más permanente y un número creciente de funciones. Como consecuencia, durante la última década fue relativamente bajo el número de casos en los que se percibió que los procedimientos del día de las elecciones o el recuento de votos fueron fraudulentos.

Si bien este logro es importante, se podría mejorar aún más el proceso electoral mediante el desarrollo de la capacidad profesional y gerencial de esos organismos: esto permitiría llevar un registro de votantes más exacto y aplicar de manera efectiva las regulaciones sobre el financiamiento de las campañas electorales y los partidos, así como el acceso a los medios de comunicación. La honestidad de las elecciones no depende sólo de garantizar la expresión y el recuento imparcial de las preferencias del electorado. En su sentido más amplio, las elecciones justas implican la garantía de un acceso relativamente equitativo a los recursos de campaña por parte de los distintos candidatos, la independencia política de los medios de comunicación y la transparencia en el origen y uso de las donaciones de campaña (véase el capítulo 7). Los países de América Latina han hecho esfuerzos en estas áreas pero —como ocurre incluso en algunas democracias maduras— siguen sin resolver problemas serios y, como resultado de ello, los ciudadanos de distintos países aún son escépticos respecto de la integridad e imparcialidad del proceso electoral.

Importancia de la participación electoral

El grado en que los ciudadanos ejercen su derecho a votar (o su deber de hacerlo) afecta evidentemente la magnitud en que las elecciones desempeñan las funciones que de ellas se esperan en una democracia moderna. Entre estas funciones se encuentran: 1) legitimar la autoridad gubernamental, 2) formar el gobierno, 3) reclutar dirigentes políticos, 4) promover la discusión y el debate público sobre distintos temas, y 5) facilitar el desarrollo y el ejercicio de la ciudadanía (Heywood, 1997).

Si bien todas estas funciones son importantes, en este capítulo se abordarán dos cuyo papel es fundamental en la noción de democracia como procedimiento para alcanzar los siguientes objetivos: en primer lugar, proporcionar a la opinión pública un mecanismo para responsabilizar a los funcionarios públicos por su actuación, y por tanto para sancionarlos en caso de que las expectativas generadas antes de la elección no se hayan visto satisfechas durante el período de ejecución del mandato; y, en segundo lugar, proveer a la opinión pública un medio para exteriorizar sus preferencias sobre políticas públicas y, por tanto, sobre diferentes opciones de desarrollo.

La representación democrática implica una especie de “trueque” entre los ciudadanos y los candidatos electos: cuando votan, los ciudadanos confieren autoridad a sus elegidos a cambio de la promesa que estos hicieron de buscar la realización de un conjunto de metas, trabajar por el bien común y respetar la ley y la Constitución. Dada la informalidad de esta transacción, la poca frecuencia con que se celebran elecciones y las deficiencias en la información de la que disponen los ciudadanos, el proceso nunca produce políticos completamente responsables o siempre honestos. No obstante, la efectividad de la democracia puede hasta cierto punto determinarse por la calidad de este intercambio de doble vía (Lupia y McCubbins, 1998).

La probabilidad de que las elecciones traigan consigo una representación política eficaz y responsable depende de una serie de factores institucionales, entre los que se encuentran la naturaleza del sistema electoral (véanse capítulos 2 y 3), la capacidad del Poder Legislativo (capítulo 4), la independencia y efectividad de las entidades encargadas de una rendición de cuentas horizontal (capítulo 5) y el sistema de partidos (capítulos 6 y 7). Sin embargo, podría argumentarse que la base de un “buen” gobierno es una ciudadanía bien informada y altamente participativa.

Cuanto menor sea el número de ciudadanos que participan —individualmente o en el marco de organizaciones de la sociedad civil— mayores serán las probabilidades de que se ignoren las necesidades y demandas del público, y de que los funcionarios cedan a la inclinación natural de perseguir intereses privados a expensas de la ciudadanía. Una escasa participación electoral puede tener una serie de consecuencias negativas para el funcionamiento del sistema democrático. El primer elemento está relacionado con el hecho de que a menudo no sólo el nivel de participación general es bajo, sino que además está sesgado, de tal manera que ciertos sectores de la población se encuentran casi totalmente ausentes en el proceso electoral, tanto entre los candidatos, como entre los votantes. Se suelen encontrar entre estos grupos los sectores más pobres de la población, los menos instruidos, las mujeres, los jóvenes, las personas de la tercera edad, los grupos étnicos o los habitantes de determinadas regiones geográficas. La primera consecuencia de este fenómeno es el impacto que esta ausencia puede tener en los resultados electorales, y por tanto sobre la composición de los órganos de gobierno y la representatividad de los mismos (Hajnal y Trounstone, 2005; Bernhagen y Marsh, 2004).

Por otro lado, y como segunda consecuencia, si ciertos grupos de ciudadanos tienden a no participar en el proceso electoral, y ello determina quién ejercerá de forma efectiva el poder, parece lógico pensar que es muy probable que las políticas públicas tampoco los favorezcan. Si el ejercicio democrático se basa en la representación, confrontación y negociación de intereses, y hay una parte importante de la población que está ausente durante el proceso de elección, parece plausible que sus intereses estarán también ausentes del debate político. Esto puede generar un círculo vicioso: esos grupos son ignorados en el momento de la toma de decisiones, lo cual los margina aún más del sistema político y refuerza el sesgo de las políticas públicas.

El tercer impacto negativo es que si la participación política es escasa, las acciones de los funcionarios públicos están menos sujetas al control público, lo que aumenta las posibilidades de que sus conductas indiferentes o corruptas pasen inadvertidas y, en consecuencia, no sean sancionadas en las urnas (BID, 2000). Las sociedades con niveles bajos

de participación e información política tendrán menos capacidad de prever e indicar a los funcionarios públicos las políticas que conduzcan a un buen desempeño, y menos voluntad de presionar por la aplicación de esas políticas. Sin embargo, como ya se ha visto en los capítulos anteriores, la participación no se puede considerar independientemente de otros factores y mecanismos institucionales de control. Una participación elevada por sí sola no asegura un mayor control de los mandatarios políticos.

Un nivel bajo o decreciente de participación electoral no sólo puede obstaculizar la representación democrática efectiva, sino que también puede reflejar una falta de credibilidad en las instituciones democráticas que podría retrasar la consolidación del régimen democrático, e incluso amenazar su estabilidad.

La escasa participación electoral es particularmente preocupante en sociedades donde la transición a la democracia es reciente y no existen bases amplias de valores y prácticas democráticas. Si grandes sectores de la población no votan, será más difícil construir una cultura democrática y fortalecer la legitimidad y la capacidad funcional de instituciones democráticas como el Congreso y el Poder Judicial. Más aún, será difícil fomentar una gestión transparente y responsable de los fondos públicos y garantizar que los funcionarios públicos actúen con sensibilidad ante los intereses de la ciudadanía y se abstengan de incurrir en actividades ilícitas. En pocas palabras, una escasa participación electoral puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la desilusión ante el desempeño de la clase política sirva como caldo de cultivo de una mayor desconfianza y distanciamiento de la política que reduciría aún más la participación y los incentivos para un buen desempeño. El desencanto ante los actores y las instituciones democráticas puede abrir las puertas del poder para que dirigentes y movimientos gobiernen sin respeto a la Constitución.

Factores que inciden en la participación electoral

Existe una extensa bibliografía que discute y se interroga sobre las razones que explican primero por qué algunos ciudadanos participan activamente en los asuntos cívicos cuando otros permanecen pasivos, y segundo por qué los niveles de participación varían entre los distintos países.¹ Esto quiere decir que, por un lado, se intenta entender cuáles son las características del individuo políticamente activo dentro de un mismo Estado (nivel micro) y, por el otro, qué sistemas producen más incentivos para que la ciudadanía se decida por la movilización y participación políticas (nivel macro) a pesar del costo que supone. Si bien este capítulo no pretende hacer un análisis exhaustivo de la cuestión, sí es útil ofrecer algunas claves sobre los determinantes que más influyen en los niveles de participación electoral. Aunque estos factores sirven para explicar hasta cierto punto la concurrencia a las urnas, la mayor parte de los estudios no logra explicar gran parte de la varianza. La realidad es que, incluso en democracias establecidas, los ciudadanos permanecen mayori-

¹ Véanse Almond y Verba (1965); Nie y Verba (1975); Verba, Nie y Kim (1971); Powell (1980); Powell (1986); LeDuc, Niemi y Norris (1996); International IDEA (1997) y Jackman (1987); Fornos, Power y Garand (2004).

tariamente ausentes en los procesos de decisión, habiendo asistido en las últimas décadas a un descenso progresivo de la participación incluso en procesos tradicionales como son los comicios y referendos.

Factores macro que afectan los niveles de participación electoral

Desde el punto de vista *macro* señalado con anterioridad, entre los factores que se mantienen considerablemente estables a través del tiempo y que contribuirían a explicar los niveles comparativos de participación electoral —aunque no los cambios repentinos en el número de votantes— es posible distinguir dos grandes grupos, como se refleja en el cuadro 9.1: 1) los factores estructurales relativos al contexto socioeconómico y cultural, y 2) los factores más específicamente relacionados con las instituciones y procesos políticos.² Este capítulo hará hincapié en los factores de carácter político, a pesar de que se incluirá alguna referencia a los primeros.

Dentro de los factores socioeconómicos cabe destacar el nivel educativo, el grado de desarrollo económico, y el grado de homogeneidad etnolingüística y/o religiosa. A mitad de camino entre los factores socioeconómicos y los políticos se situaría la cultura política, es decir, el nivel de confianza interpersonal y de cooperación cívica. Evidentemente, es más probable que el número de votantes sea mayor en las sociedades donde los ciudadanos

Cuadro 9.1. Clasificación de los factores macro que tienen una incidencia en los niveles de participación electoral

	Factores socioeconómicos	Factores políticos
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel educativo - Desarrollo económico - Homogeneidad etnolingüística y religiosa 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura política - Vínculos entre los partidos políticos y principales grupos - Sistema electoral <ul style="list-style-type: none"> a) proporcionalidad b) tamaño y tipo de circunscripción/distrito c) ¿voto obligatorio? d) empadronamiento e) tipo de elección (orden) - Eficiencia, integridad y transparencia de los procesos políticos
Coyunturales	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis económica - Aprobación de reformas socioeconómicas impopulares - Movilizaciones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso electoral <ul style="list-style-type: none"> a) ¿elecciones fundacionales? b) momento de la elección c) campaña electoral

² Para una discusión de los diferentes componentes, véanse los trabajos de Powell (1980), Jackman (1987), Jackman y Miller (1995), o Fornos et al. (2004).

confían más en sus semejantes y en las que, por lo tanto, hay más propensión a participar en organizaciones cívicas. Asimismo, una población con un más alto nivel de educación y de ingresos debería tener mayor conciencia política y mayor capacidad de participar en la vida política. Sin embargo, dado que el proceso de votación requiere sólo de un mínimo de educación y recursos, el nivel de ingresos y el educativo podrían tener un efecto mayor en la intensidad de la participación política que en el nivel de participación electoral como tal.

En lo que respecta al marco político e institucional, se incluyen elementos estructurales como la magnitud de los vínculos entre los partidos políticos y los principales grupos de pertenencia (clases sociales, grupos religiosos y étnicos), el sistema electoral, el tamaño y naturaleza de las circunscripciones, el carácter obligatorio o voluntario del voto, el proceso de empadronamiento, el tipo de elección —de primer o segundo orden—. Dentro de los factores políticos coyunturales, también se puede destacar el hecho de que las elecciones sean o no “fundacionales”, es decir, que signifiquen un retorno a la democracia luego de un período prolongado sin ella. Siguiendo esta lógica, el número de votantes podría ser extraordinariamente elevado en las elecciones que marcan la transición a la democracia, pues los cambios de régimen con frecuencia se caracterizan por una movilización y un entusiasmo considerables del público ante la posibilidad de ejercer sus libertades democráticas recién adquiridas. Una vez que esa etapa extraordinaria termina, lo que podría suceder es que el pueblo experimente las dificultades reales de la conducción gubernamental en circunstancias complejas y podría esperarse, en consecuencia, que la afluencia tienda a disminuir en las elecciones subsiguientes. Otros factores coyunturales tienen que ver específicamente con la campaña electoral y el contexto particular que rodea cada proceso electivo, los cuales serán brevemente discutidos más adelante.

Se supone que cuando los partidos representan a sectores de fuerte inserción social —por ejemplo, religiosos o de clase social— la importancia de los resultados electorales es inmediatamente identificable y los políticos pueden movilizar con mayor facilidad a sus partidarios menos informados e interesados. Por último, es probable que una mayor diversidad etnolingüística desaliente a los ciudadanos a participar en las elecciones, debido a que el sentido de comunidad nacional es más débil, y las barreras lingüísticas y culturales obstaculizan la acción política y el ejercicio del voto para quienes integran los grupos minoritarios.

La existencia de distritos nacionalmente competitivos (Powell, 1986) incentiva a los partidos a desplegar sus esfuerzos por todo el territorio nacional, lo que es favorable para aumentar la participación electoral. También algunos autores plantean que sistemas electorales “desproporcionales” restan incentivos a las agrupaciones políticas con menos posibilidades de ganar y a sus votantes para que participen del proceso electoral (Jackman y Miller, 1995). La percepción del votante de la importancia de su voto incrementaría la participación, y esa percepción, según Jackman (1987), aumenta cuando los poderes legislativos están organizados en una sola cámara.

Factores como que el empadronamiento sea automático, obligatorio o voluntario pueden incidir en el número de ciudadanos que votan. Si es obligación del Estado mantener las listas de votantes al día, o hacer un control periódico a fin de crear o actualizar los registros, el empadronamiento no debería representar un obstáculo significativo para votar. El empadronamiento obligatorio podría animar a más ciudadanos a registrarse y, como

consecuencia última, a votar. Pero si depende de los ciudadanos solicitar a las autoridades su inclusión en el registro electoral, es probable que un número mayor de estos no se registre y por consiguiente no emita su voto.

Respecto de la votación, se esperaría que más ciudadanos tomen parte en el proceso cuando el voto es obligatorio que cuando es voluntario. De hecho, estudios realizados en democracias relativamente consolidadas sugieren que cuando la ley establece la votación obligatoria los niveles de afluencia a las urnas son algo más altos (Powell, 1980; Jackman, 1987). No obstante, el grado en que influyen los requerimientos legales depende de la existencia y severidad de las sanciones, así como de las probabilidades de identificar y sancionar a los abstencionistas. Probablemente la ley tiene poco peso cuando las sanciones no existen, son mínimas o rara vez se aplican. Este último caso es más probable que se presente en las democracias de América Latina, por cuanto el Estado de derecho está menos consolidado.

En América Latina, el empadronamiento y la votación son obligatorios dentro de la legalidad formal en la mayoría de los países, aunque este requisito es objeto de acalorados debates. Quienes abogan por la imposición de sanciones por abstenerse de votar consideran que se trata de un deber cívico y que esa medida puede aumentar la participación electoral, mientras que los críticos opinan que el sufragio es un derecho y que incluir los votos de los ciudadanos que sólo participan por temor a ser sancionados puede invalidar el proceso electoral.

En Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú el registro electoral es un procedimiento automático, mientras que en otros 11 países es obligatorio y apenas en dos países —Colombia y Chile— es voluntario (cuadro 9.2). El voto es obligatorio, desde el punto de vista de la formalidad legal, en 15 de los 18 países que abarca este estudio (cuadro 9.2). En el caso de los chilenos, sólo es obligatorio para los ciudadanos empadronados y en Colombia y Nicaragua no es obligatorio, aunque Colombia es el único país donde tanto el empadronamiento como el ejercicio del voto son totalmente voluntarios.

Sólo en cinco países de la región —Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay— existe el voto obligatorio, hay sanciones para quienes incumplan con la obligación de sufragar y se dispone de mecanismos efectivos que se aplican en la práctica a quienes no votan. Por tal razón, en términos reales se podría afirmar que existe un régimen completo de voto obligatorio, con la salvedad de que en Chile este requisito no se aplica a aquellos que no se registren. En el resto de los países aparecen regímenes mixtos donde o bien no existen las sanciones o es imposible aplicarlas en la práctica.

Factores micro que afectan los niveles de participación electoral

En algunos países la afluencia a las urnas varía considerablemente entre una y otra elección, por lo que es evidente que otros factores, además de los componentes a nivel *macro* que se acaban de señalar, influyen en la participación electoral de cada individuo.

¿Por qué unas personas votan y otras no? Como ya se expuso en el capítulo primero, e independientemente de las razones de índole puramente cívica —actitudes políticas— para que el individuo perteneciente a un Estado decida movilizarse políticamente y votar, necesita tener incentivos en términos de los beneficios inmediatos que espera obtener.

Cuadro 9.2. Modalidades de empadronamiento y obligatoriedad del sufragio en América Latina

Tipo de empadronamiento

País	Automático	Obligatorio	Voluntario	Votación obligatoria	¿Existen sanciones?	¿Se aplican en la práctica?
Chile ¹			X	Sí	Sí	Sí
Ecuador ²	X			Sí	Sí	Sí
Perú ³	X			Sí	Sí	Sí
Uruguay ⁴		X		Sí	Sí	Sí
Bolivia		X		Sí	Sí	Sí
Argentina ⁵	X			Sí	Sí	No
Brasil ⁶	X			Sí	Sí	No
Honduras		X		Sí	Sí	No
México		X		Sí	Sí	No
Paraguay		X		Sí	Sí	No
Costa Rica	X			Sí	No	—
El Salvador		X		Sí	No	—
Guatemala		X		Sí	No	—
Panamá		X		Sí	No	—
Rep. Dominicana		X		Sí	No	—
Venezuela		X		No	—	—
Colombia			X	No	—	—
Nicaragua		X		No	—	—

¹ El voto es obligatorio sólo para los ciudadanos empadronados.

² El voto es obligatorio para los ciudadanos de hasta 65 años que sepan leer y escribir.

³ El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad para los ciudadanos que sepan leer y escribir.

⁴ El voto es secreto y obligatorio; el artículo 77 inciso 1 del Código Penal establece: "La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación".

⁵ El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad.

⁶ El voto es obligatorio para los ciudadanos de 18 a 70 años que sepan leer y escribir y opcional para quienes tengan entre 16 y 17 años o más de 70 años, y para los analfabetos.

Fuente: elaboración propia.

Entre los factores *micro* que van a determinar las fluctuaciones —tanto episódicas como más persistentes— es posible de nuevo distinguir entre los elementos que dependen del contexto sociodemográfico del individuo, de aquellos elementos más estrechamente relacionados con el proceso político, como se muestra en el cuadro 9.3.

Empezando por los factores sociodemográficos, se puede decir que el nivel de educación, ya no de la sociedad como tal, sino del individuo concreto va a incidir en la decisión última de ejercer o no su derecho —o deber— de votar. Obviamente, el vínculo que existe entre el estatus socioeconómico y las posibilidades de tener acceso a una buena educación es muy fuerte, particularmente en países en los que las diferencias en términos de acceso a los recursos son extremadamente grandes. También la edad y la pertenencia a un grupo minoritario y/o tradicionalmente excluido —como, por ejemplo, poblaciones indígenas o mujeres— pueden ser factores con peso específico cuando se trata de explicar por qué ciertos individuos deciden movilizarse y votar, y otros se abstienen.

Como ya se indicó anteriormente respecto de la cultura política, a medio camino entre uno y otro tipo de factores se encuentran el grado de interés por la política y el nivel de información que el individuo adquiera, factores que también forman parte del proceso de participación, y que van a determinar no sólo las posibilidades de que el individuo se movilice para ir a las urnas, sino también, y en última instancia, su voto. Estrechamente conectado con el interés y la información está lo que Gabriel A. Almond y Sidney Verba llamaron “competencia objetiva” y “competencia subjetiva” del ciudadano. En su trabajo *The Civic Culture*, definen al ciudadano como la persona capaz de involucrarse de alguna manera en el funcionamiento del sistema político. Para ello enfatizan la importancia de la competencia política, que no es más que el grado de conocimiento que el individuo tiene sobre los asuntos del Estado —*competencia objetiva*— y la creencia en su propia capacidad de entender e involucrarse de forma activa en ellos —*competencia subjetiva*— (Almond y Verba, 1965). Como se ve, la primera dimensión está íntimamente relacionada con el grado de interés por la política y la información que el ciudadano busca sobre la misma, mientras que la segunda conduce hacia actitudes que se vinculan más con el sentimiento de eficacia y alienación respecto de la res publica. Todo esto es importante porque así como el ciudadano bien informado tiene más probabilidades de ser un ciudadano activo, es el ciudadano que cree que puede comprender y aprehender el funcionamiento del sistema quien va a buscar la información y, como consecuencia, será muy probablemente también el ciudadano políticamente involucrado.

Dentro de los factores relativos al ámbito puramente político que pueden afectar las posibilidades de movilización del individuo, se pueden destacar los siguientes elementos: en primer lugar, la relación que existe entre las instituciones políticas y la ciudadanía en términos de proximidad, facilidades de acceso, y calidad de los servicios prestados; luego, relacionado con el punto anterior, la credibilidad de las instituciones políticas y las prácticas democráticas, así como la percepción sobre la integridad del proceso electoral y el nivel de respeto por la clase política; y finalmente, como factor coyuntural, la campaña electoral, dentro de la cual se pueden mencionar dos componentes: la oferta de candidatos y su popularidad, y la importancia que la ciudadanía confiera a los temas en juego.

La participación puede por tanto oscilar entre una elección y otra en respuesta a factores coyunturales y estrictamente vinculados a una campaña electoral específica —como el

Cuadro 9.3. Clasificación de los factores micro que inciden en los niveles de participación electoral

	Factores sociodemográficos	Factores políticos
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de educación - Estatus socioeconómico (salario, ocupación) - Edad - Pertenencia a un grupo minoritario y/o subrepresentado 	<ul style="list-style-type: none"> - Actitudes políticas/cívicas <ul style="list-style-type: none"> a) interés por la política y grado de información b) competencia objetiva y subjetiva c) sentimiento de eficacia, alienación - Relación de proximidad, acceso y calidad entre las instituciones y el ciudadano - Legitimidad y credibilidad de las instituciones, actores y procesos políticos
Coyunturales	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción de la situación económica personal y del país - Satisfacción con la calidad de vida en general 	<ul style="list-style-type: none"> - Campaña electoral <ul style="list-style-type: none"> a) oferta y popularidad de los candidatos b) importancia de los temas

Fuente: elaboración propia.

carisma de los distintos candidatos presentados, la competitividad de la contienda electoral o la percepción de la relevancia de los temas sobre los que se decide— o bien responder a factores más estructurales, como la legitimidad de las instituciones y procesos políticos. Estas tendencias más sistémicas y duraderas, en lo que se refiere a la participación electoral, pueden surgir de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes, en las instituciones representativas y en otras instituciones del gobierno. Por lo tanto, las tendencias que registra la participación electoral en el largo plazo pueden ser, en alguna medida, el reflejo de cambios en la percepción de la opinión pública sobre el funcionamiento y desempeño del sistema democrático, como se verá en el capítulo siguiente.

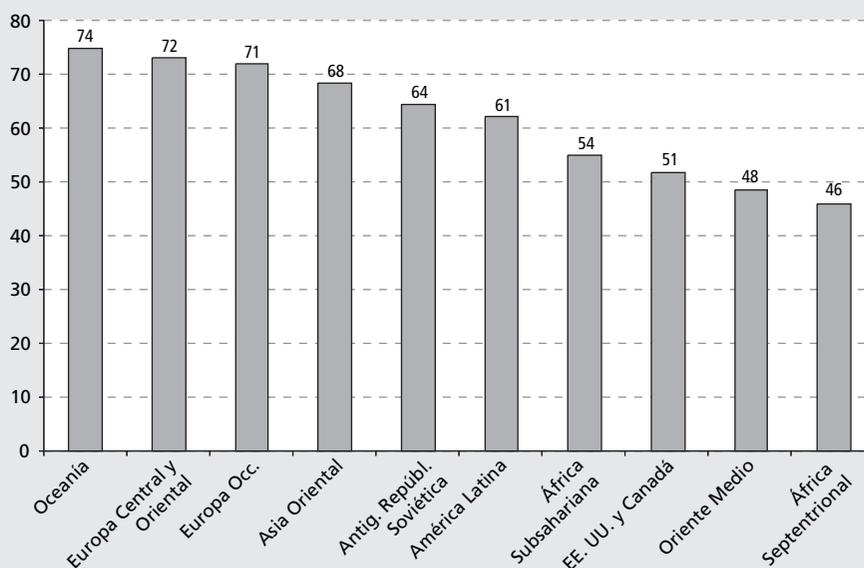
Participación electoral en América Latina

¿Cómo se comparan los niveles de participación electoral en América Latina con los de otras regiones del mundo? El porcentaje promedio de la población en edad de votar que acudió a las urnas en las elecciones celebradas durante el período 1990-2004 en los 18 países que abarca este estudio fue del 61%. El gráfico 9.1 muestra que esta cifra es significativamente inferior a la registrada en Oceanía y en las dos regiones de Europa que se diferencian (Central y Oriental, y Occidental) donde los porcentajes superan el 70%. En los países de Asia Oriental y de la antigua Unión Soviética, el promedio también es un tanto

superior al de América Latina. La participación electoral fue inferior en los otros cuatro grupos de países considerados: África Subsahariana, Estados Unidos y Canadá, Medio Oriente y África Septentrional.³

El promedio regional de afluencia a las urnas, sin embargo, esconde amplias variaciones entre los distintos países. En el cuadro 9.4 se muestra el porcentaje promedio de votantes empadronados y de la población en edad de votar que participó en las elecciones presidenciales celebradas en América Latina durante el período 1978-2004. En el caso de elecciones legislativas, se muestra el porcentaje de votantes empadronados que acudieron a votar. El promedio de participación en los comicios presidenciales, respecto del total de votantes empadronados, oscila entre un porcentaje bajo, del 44,5% al 56,8% en Colombia, El Salvador y Guatemala, a uno alto, de alrededor del 90% en Chile y Uruguay. En cuanto a las elecciones legislativas, la participación electoral es algo menor en la mayoría de los países.

Gráfico 9.1. Participación electoral en distintas regiones del mundo, 1990-2004*
(Votos totales como porcentaje de la población en edad de votar)



* Los datos de participación electoral para América Latina incluyen las elecciones realizadas hasta el año 2004. Dada la existencia de una mayoría de países con regímenes parlamentarios, en aquellos países con sistemas presidencialistas sólo se consideró la participación electoral en elecciones legislativas.
Fuente: International IDEA.

³ La posición relativa de estas regiones con respecto a la participación electoral no varía sustancialmente si la muestra se limita a los países cuyos sistemas políticos son razonablemente democráticos, de acuerdo con los indicadores de Freedom House.

La consideración de un parámetro más significativo —la cantidad de votantes como proporción de la población en edad de votar— permite advertir la importancia de los sectores de la ciudadanía que ni siquiera están registrados para ejercer el voto. Así, tomando este indicador, en el caso de Chile y Guatemala, donde el empadronamiento es voluntario, la participación electoral se reduce en casi 10 y 12 puntos porcentuales, respectivamente. Esta reducción es más importante aún en Bolivia, Paraguay y, en menor grado, en República Dominicana y Venezuela; todos países donde un número importante de ciudadanos no está empadronado, a pesar de la “obligatoriedad” de este proceso.

Si bien más adelante se analizarán en detalle las tendencias de esta variable por países, los datos del cuadro 9.4 permiten tener una primera aproximación. Puede verse que la participación electoral se incrementó en las últimas elecciones, respecto de las primeras consideradas, sólo en tres países —Paraguay, El Salvador (comparación contra el promedio) y Colombia—; en otros cinco los valores son bastante parecidos —Uruguay, Panamá, Perú, República Dominicana y Bolivia— y en los 10 restantes se redujo.

Considerando ahora las elecciones realizadas desde 1990 en adelante (gráfico 9.2), en la mayoría de los países la afluencia a las urnas varía del 67% al 80% de los electores empadronados. Sin embargo, en cuatro países —Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela— la participación electoral es de alrededor del 60% o está por debajo de esa cifra. Los tres primeros países registraron los niveles más bajos de participación electoral: menos del 55% de los electores empadronados ejercieron su voto, aunque el caso de El Salvador puede verse con optimismo, pues en las elecciones presidenciales de 2004 la participación electoral se incrementó significativamente respecto de los comicios de 1999 (del 39% al 69%).

En contraste con la situación descrita anteriormente, durante ese mismo período, la afluencia a las urnas registró un promedio de alrededor del 80% o superior en Uruguay, Chile, Brasil, Argentina y Nicaragua.

En consecuencia, se aprecia que, por sí mismas, las leyes sobre empadronamiento y votación no permiten dar cuenta, contundentemente, de las variaciones en las cifras de participación electoral en América Latina. Aunque votar es obligatorio desde el punto de vista formal en todos los países —excepto en Colombia, Guatemala y Nicaragua— las variaciones en las cifras de afluencia de votantes son bastante amplias como para formular conclusiones categóricas. Pese a las leyes, entre el 9% y el 48% de los electores registrados aún no vota en varios países. Por el contrario, si bien la ley no los obliga, el porcentaje de ciudadanos nicaragüenses que acuden a las urnas se encuentra entre los más altos de la región.

Evolución de la participación electoral

¿Cuál ha sido la evolución del nivel de participación electoral en América Latina entre 1978 y 2004? ¿Existe una tendencia, ascendente o descendente, clara y continua? En el gráfico 9.3 se determina el promedio de afluencia a las urnas para los 18 países estudiados, durante las elecciones presidenciales y legislativas celebradas durante el período de estudio. Dado que en la mayoría de estos países las elecciones se realizan cada cuatro o cinco años, el valor de la afluencia para una elección se incluye en el cómputo del promedio regional

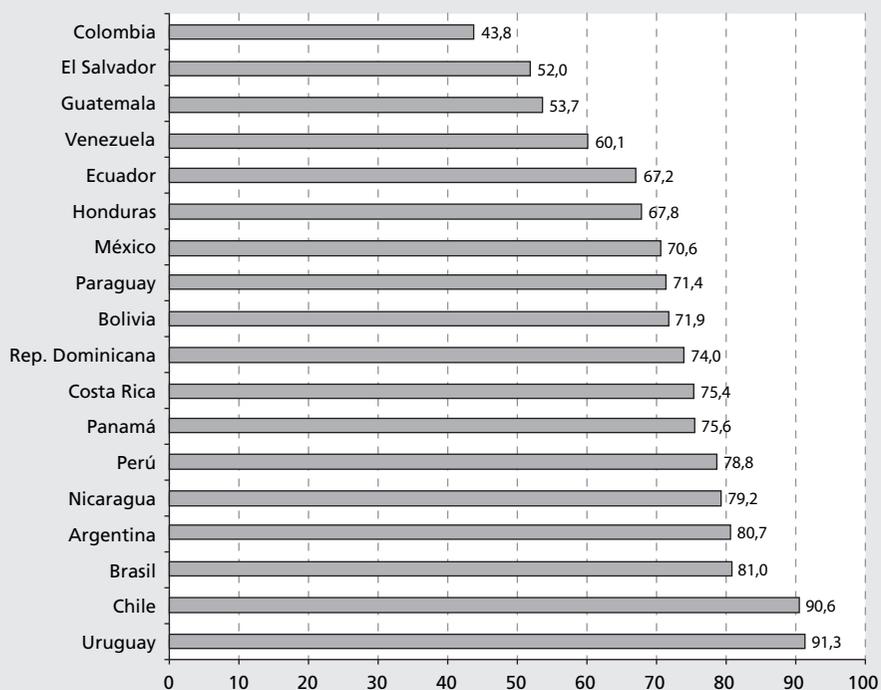
Cuadro 9.4. Participación electoral, 1978–2004

País	Elecciones presidenciales					Elecciones legislativas				
	Partic. electoral (% votantes empadronados)			Partic. electoral (% población en edad de votar)	Promedio todas las elecciones	Partic. electoral (% votantes empadronados)			Promedio todas las elecciones	
	Primera elección	Última elección	Partic. electoral			Primera elección	Última elección	Partic. electoral		
Uruguay	87,9	91,8	89,8	94,6	87,9	91,3	89,8	87,9	91,3	89,8
Chile	94,7	89,9	92,0	82,3	94,7	87,1	90,1	94,7	87,1	90,1
Argentina	86,0	78,2	82,5	80,2	85,9	71,5	81,1	85,9	71,5	81,1
Brasil	88,1	79,5	82,8	77,0	95,0	68,9	82,1	95,0	68,9	82,1
Nicaragua	86,2	—	81,3	75,4	86,3	—	81,7	86,3	—	81,7
Panamá	76,8	76,9	75,9	72,2	—	76,3	74,6	—	76,3	74,6
Honduras	76,5	66,3	73,3	72,2	76,5	66,3	73,3	76,5	66,3	73,3
Costa Rica	81,3	68,9	78,1	72,1	81,2	68,9	77,6	81,2	68,9	77,6
Perú	79,1	82,3	80,8	69,5	71,1	80,4	74,6	71,1	80,4	74,6
Venezuela	87,6	56,5	72,8	63,4	87,6	56,6	71,0	87,6	56,6	71,0
Ecuador	81,4	65,0	71,6	62,8	80,3	—	70,6	80,3	—	70,6
Rep. Dominicana ¹	72,9	72,8	73,3	62,8	—	51,6	62,0	—	51,6	62,0
México	74,8	64,0	66,5	61,8	85,1	41,4	62,0	85,1	41,4	62,0
Paraguay	54,0	64,3	67,1	53,3	52,0	64,1	66,1	52,0	64,1	66,1
Bolivia	74,3	72,1	74,3	52,9	74,3	72,1	74,2	74,3	72,1	74,2
El Salvador ²	—	67,3	52,6	46,9	—	—	49,8	—	—	49,8
Guatemala	69,3	57,9	56,8	44,1	69,2	61,3	51,0	69,2	61,3	51,0
Colombia	40,3	46,5	44,5	37,7	33,2	43,0	41,3	33,2	43,0	41,3
Promedio AL	77,1	70,6	73,1	65,6	77,4	66,7	70,7	77,4	66,7	70,7

¹ Para las elecciones presidenciales de 2004 se consideraron votos válidos en lugar de votos totales; y para elecciones legislativas no se contabilizó la participación electoral en 2003.

² Para la participación electoral en varios años se utilizaron datos de votos válidos, no totales (véase el apéndice 2).
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 9.2. Promedio de la participación electoral en elecciones presidenciales, 1990 a 2004
(Votos totales como % de los electores empadronados)



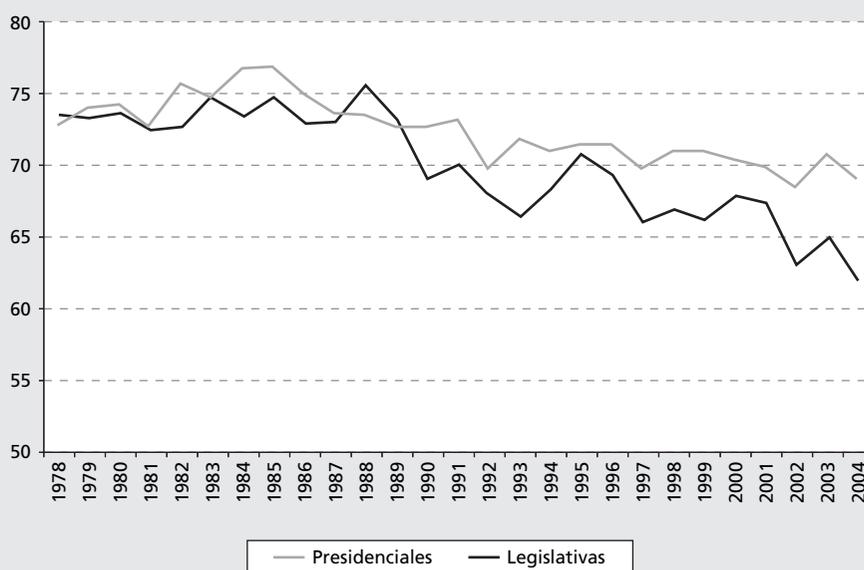
Fuente: elaboración propia.

para un período de cuatro años, a saber: el año anterior a la elección, el año de la elección misma y los dos años posteriores. De esta forma, el promedio de afluencia a las urnas para la región no se distorsiona tanto por las diferencias entre los conjuntos de países considerados en el promedio de cada año.⁴

El gráfico 9.3 muestra una tendencia descendente definida, aunque no drástica, en la participación electoral. No obstante, es importante interpretar cuidadosamente las líneas de tendencia porque estas pueden captar dos tipos de desarrollo. Por una parte, reflejan el promedio de los cambios ocurridos dentro de los países a lo largo del tiempo; si este fuera el único factor que es preciso considerar, una tendencia descendente señalaría una merma inequívoca del número de votantes en la mayoría de los países de la región. Pero, por otra parte, las líneas reflejan los efectos que tiene en el promedio regional la inclusión gradual de países nuevos en la muestra del estudio, en los que anteriormente no se reali-

⁴ Otro ejercicio realizado consistió en estimar la tendencia lineal de la participación electoral para cada país, luego obtener los valores pronosticados de esta variable en los años en que no hubo elecciones, para finalmente conseguir el promedio para América Latina. La línea de tendencia de estos valores tiene pendiente negativa; sin embargo, probablemente el gráfico 9.3 es una mejor representación de la realidad pues en varios países, debido a que no existe una tendencia definida, no es posible determinar una forma funcional que explique con mediana precisión la evolución de los datos.

Gráfico 9.3. Evolución de la participación electoral en América Latina, 1978-2004
(Porcentaje de electores empadronados)



Nota: el promedio regional para un año determinado incluye el porcentaje de votantes respecto del total de empadronados de los países calificados en ese momento como "democráticos". Las elecciones consideradas son las mismas del apéndice 2.

Fuente: elaboración propia.

zaron elecciones o donde la democracia no estaba lo suficientemente consolidada como para que fueran considerados.

A partir de 1985, 14 de los 18 países estudiados se consideraron "democráticos" y por lo tanto se incluyeron en el cálculo del promedio regional. El gráfico 9.3 muestra que el promedio de afluencia a las urnas en las elecciones presidenciales cayó del 77% al 69%. En los comicios legislativos, la baja fue más pronunciada —de 13 puntos porcentuales— al pasar del 75% al 62%. Esta tendencia combinada —si bien significativa— no es aún motivo de gran alarma. El porcentaje promedio de afluencia a las urnas —respecto del número de empadronados para los comicios presidenciales— se mantiene considerablemente constante desde 1991, con cifras que rondan alrededor del 70%, lo que concuerda con esa evaluación favorable. De todas formas, en el futuro es importante determinar que esta tendencia no se intensifique ni tampoco que se consolide una separación entre las cantidades de ciudadanos que participan de los procesos presidenciales y legislativos.

De acuerdo con el razonamiento anterior, sería posible que la tendencia descendente que muestran estos gráficos no sea el reflejo de una baja general del número de votantes en la mayoría de los países de la región, sino que sea el resultado de la inclusión gradual,

a partir de 1985, de cuatro países adicionales caracterizados por una participación electoral más reducida que los 14 países incluidos antes de esa fecha. Sin embargo, un análisis cuidadoso no confirma esta hipótesis e indica que la tendencia descendente, en efecto, refleja una disminución en el número de electores que acudieron a votar en los países de la región. La cifra promedio de afluencia a las urnas para los cuatro países agregados a la muestra después de 1985 es, en todo caso, mayor que la de los 14 países estudiados hasta ese momento, de forma que, en promedio, la merma en la participación electoral podría ser de poco más de 7 puntos porcentuales.

Como siempre, sin embargo, las líneas de tendencias combinadas del gráfico 9.3 esconden patrones muy divergentes en los distintos países de América Latina. Los datos de cada país no concuerdan exactamente con la tendencia regional de descenso paulatino. Algunos muestran mermas o incrementos inequívocos en los porcentajes de afluencia a las urnas, mientras que otros muestran una estabilidad relativa y ascensos y descensos imprevisibles (cuadro 9.5.; véase también el apéndice 2).

Durante el período considerado, la afluencia de los votantes a las urnas registró un claro descenso en Venezuela, Ecuador y Honduras. En el primer país, el porcentaje de votantes sobre el número de electores empadronados pasó, aproximadamente, del 87% en 1978 al 56% en 2000; en Ecuador, el porcentaje disminuyó del 81% en 1979 al 65% en 2002; y en Honduras, descendió del 76% en 1981 al 66% en 2001.

Luego hay un conjunto de países en donde la reducción de la participación electoral, siendo clara, fue moderada. En Costa Rica, el promedio de votantes se mantuvo estable en alrededor del 80% hasta las elecciones de 1994, pero en las dos más recientes (1998 y 2002) se redujo aproximadamente al 65% en 2006. En Argentina, desde las elecciones de 1983, hubo una lenta pero constante reducción de la participación electoral; se pasó de un 86% en aquel año al 78% en 2003. En el caso chileno, la cantidad de votantes cayó ligeramente de un nivel inicial extremadamente alto —de más del 94%— en 1990 al 90% aproximadamente en 1999. Por último, Bolivia se enmarca dentro de los países con tendencia negativa, pero esta es tan leve que, con flexibilidad de criterios, podría ser considerada como de estabilidad (del 74% en 1980 al 71% en 1997 y 72% en 2002). Hay también otros casos en los que la tendencia de afluencia a las urnas, si bien es negativa, resulta difícil ser concluyente.

Así por ejemplo en Nicaragua hubo una caída de un 10% entre 1990 y 1996. Sin embargo esa tendencia reflejó el aumento del número de electores empadronados en lugar de una disminución de la cantidad de votantes; además, los datos de 2001 son bastante parecidos a los de las elecciones anteriores. Luego están los casos de Guatemala, Brasil y El Salvador, países que acarreaban tendencias negativas pero que las revirtieron en los últimos procesos electorarios.⁵ En los dos primeros, la reversión ya lleva dos elecciones consecutivas; en el caso de El Salvador, luego de la cada vez menor afluencia de electores

⁵ La complejidad de las papeletas para las elecciones legislativas brasileñas hizo que, hasta los comicios de 1998, se registrara una proporción en extremo elevada (alrededor del 30%) de votos nulos y votos en blanco. Con las mejoras aplicadas al sistema, en 1998 los electores emitieron un 15% más de votos válidos a favor de algún partido o candidato, un aumento que compensaría la disminución del número de votos emitidos respecto de la cantidad de electores empadronados.

que se notaba desde 1984, las elecciones de 2004 marcaron un nivel de participación histórico del 67%.

Sólo en dos países se observó una tendencia ascendente, aunque en ningún caso muy significativa o definida. En Paraguay, el porcentaje de empadronados que emitió su voto aumentó espectacularmente: del 54% en 1989 al 81% aproximadamente en 1998. Pero debido a que el número de electores que de hecho acudió a votar disminuyó entre 1989 y 1993, el aumento aparente observado entre las primeras dos elecciones democráticas se debió a que el padrón electoral utilizado en los comicios de 1989 estaba “inflado” y, por lo tanto, el porcentaje de los empadronados que votó en los comicios de ese año fue en realidad superior al calculado (Riquelme y Riquelme, 1997). No obstante, hubo un aumento real en el porcentaje de participación electoral absoluta y relativa en las elecciones de 1993 y 1998, que pasó aproximadamente del 50% al 60% de la población en edad de votar, pero con un retroceso en las elecciones de 2003 a niveles aún inferiores a los de 1993. En Uruguay sí se observa una tendencia positiva definida aunque poco significativa, pues se pasó del 87% en 1984 al 91% en 1999. Lo de “poco significativa” sólo se aplica para calificar a la intensidad de la tendencia, porque sin dudas constituye un éxito notable de este país haber podido mantener una tan elevada participación de la ciudadanía en el ejercicio del sufragio durante los últimos 20 años.

En los cinco países restantes que abarca el estudio no es posible establecer ninguna tendencia definida. En México y Colombia, las cifras de participación electoral han aumentado y disminuido de manera errática. En República Dominicana, la participación electoral parece haber descendido entre 1978 y 1990, si bien aumentó de nuevo durante las tres siguientes elecciones presidenciales, hasta alcanzar un nivel superior al de 1978, para volver a caer en 2004.⁶ En Panamá el número de votantes se mantuvo relativamente constante durante cuatro elecciones. En cuanto a Perú, la tendencia descendente que se inició a partir de la segunda elección postransición de 1985 se invirtió en la justa electoral de 2000, cuando la afluencia a las urnas —que en 1995 había sido del 74%— se elevó hasta el 83% aproximadamente. Sin embargo, la cifra es dudosa, ya que los resultados de esta elección fueron sumamente discutidos por la oposición y por los observadores internacionales. Además, en especial durante las elecciones legislativas de 1995 y la segunda ronda de elecciones presidenciales realizadas en 2000, se registró una cantidad importante de votos inválidos o votos nulos. Si bien la cantidad de votantes fue similar, un porcentaje especialmente elevado (el 31% en las elecciones legislativas de 1995) no especificó su preferencia o dañó su papeleta.

Por lo tanto, considerando todos los países estudiados —incluso aquellos donde la tendencia no es muy significativa o de largo plazo— se observa un descenso en la participación electoral en 11 países y un ascenso en dos países. En los cinco países restantes no se puede distinguir una tendencia clara.

⁶ La drástica caída en las cifras de participación electoral de las elecciones legislativas de 1998 puede atribuirse a que no se realizaron simultáneamente con las elecciones presidenciales de principios de ese año.

Cuadro 9.5. Tendencias de participación electoral en elecciones presidenciales, 1978–2004

País	Particip. prom. (% votantes empadronados)	Pendiente de línea de tendencia	Descripción de la tendencia
Venezuela	72,9	-7,09**	Clara, acentuadamente negativa
Nicaragua	79,2	-5,57	Negativa, pero sólo 3 elecciones
Ecuador	71,6	-2,79**	Clara, acentuadamente negativa
Honduras	73,3	-2,79*	Clara, acentuadamente negativa
Guatemala	56,8	-2,54	Negativa hasta mediados de 1990, pero cambio de tendencia a partir de entonces
Chile	92,0	-2,39	Negativa, pero sólo 3 elecciones
Brasil	82,8	-2,12	Negativa, pero en 2002 se revirtió la tendencia
Costa Rica	78,1	-2,08*	Clara, negativa
Argentina	82,5	-1,80**	Clara, negativa
Bolivia	74,3	-1,28	Negativa, pero muy leve
México	66,5	-0,56	No existe tendencia clara
Perú	80,8	-0,49*	Negativa hasta mediados de 1990, pero cambio de tendencia a partir de entonces
Panamá	75,9	0,27	Estable
El Salvador	53,9	0,33	Tendencia negativa hasta 1999, pero en las elecciones de 2004 se alcanzó el nivel histórico más alto de participación
Colombia	44,5	0,36	Ambigua
República Dominicana	73,3	0,70	Ambigua
Uruguay	89,8	1,29	Positiva, pero reducida
Paraguay	67,1	4,19	Tendencia positiva hasta 1998, pero con reversión en 2003

* y ** indican que los coeficientes son significativamente distintos de 0, con un nivel de confianza del 90% y 99% respectivamente.

Nota: para el cálculo del promedio para el período y de la pendiente, se consideraron sólo las elecciones realizadas en cada país durante el período “democrático” (según se define en el cuadro 1 de la Introducción).

Fuente: elaboración propia.

Interpretación a través de los factores macro

Una vez examinadas las tendencias, se discutirán algunos de los factores macro que pueden haber incidido en las mismas, como se sugería en el cuadro 9.1.

¿Qué proporción del descenso de participación observado anteriormente se debe al efecto postransición electoral? Como ya se señaló, cabría esperar que la afluencia a las urnas sea extraordinariamente alta durante la elección inaugural de un sistema democrático. La mayoría de los países incluidos en el estudio experimentaron la transición de un régimen autoritario a uno democrático en el transcurso del período, por lo que el descenso total podría ser producto de una disminución en cada país, después de una afluencia inicial a las urnas inusualmente elevada. No obstante, los datos no respaldan esta posibilidad de manera concluyente: en 14 de los países hubo elecciones que pueden ser calificadas como fundacionales y la participación electoral en estas elecciones fue superior a la de la elección siguiente y al promedio de la participación en todas las demás elecciones que le siguieron en ocho países (gráfico 9.4) —Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá—, presentándose en los restantes casos situaciones más difusas.⁷ Para resumir, si bien las elecciones fundacionales pueden tener el efecto de incrementar transitoriamente la participación electoral a causa del entusiasmo inicial de la ciudadanía, no parecen constituir un factor definitorio para explicar la tendencia negativa.

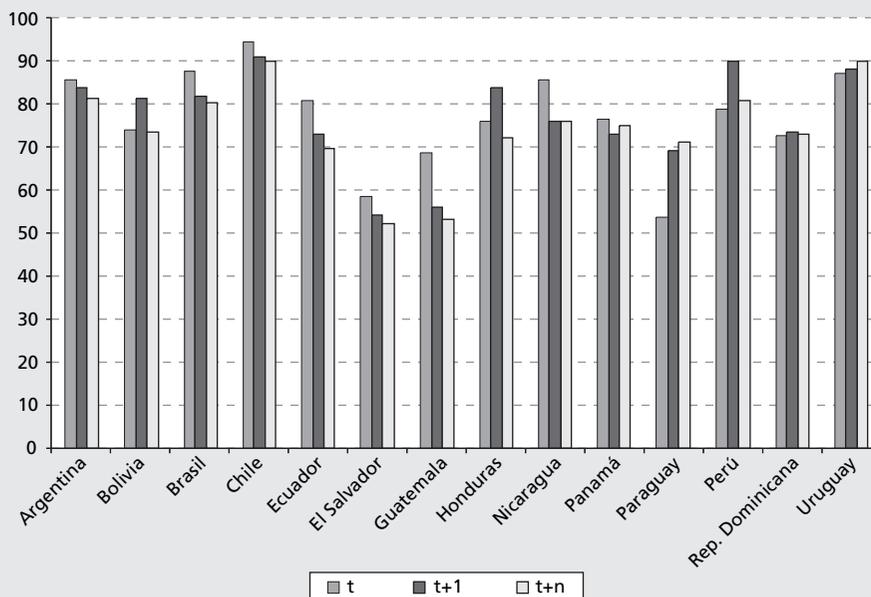
Dentro de los elementos político-institucionales, a continuación se hará referencia a los mecanismos de empadronamiento y tipo de voto. Sobre la base de la clasificación de países establecida en el cuadro 9.2, se han calculado medias de registro y de participación electoral por grupos de países, según el sistema de empadronamiento y el tipo de sufragio que poseen. El cuadro 9.6 muestra que hay una relación clara y muy significativa entre la obligatoriedad del sufragio y la participación electoral, cuando esta se mide como porcentaje del total de votantes empadronados. Por tanto, sistemas como el de Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, en los que el voto es obligatorio y existen mecanismos que aseguran la ejecución de la sanción en caso de abstención, tienden a generar mayores niveles de participación que sistemas como Venezuela, Colombia, Guatemala o Nicaragua, en los que el voto no es obligatorio.

A pesar de que la correlación entre el tipo de empadronamiento y el número de inscritos no es significativa, las medias regionales para cada tipo de sistema parecen indicar que bajo regímenes automáticos el número de electores inscritos tiende a ser superior al de aquellos sistemas en los que el registro es voluntario, con más de 10 puntos porcentuales de diferencia entre los dos.

A la luz de los datos, se puede concluir por tanto que la combinación entre el empadronamiento automático y el voto obligatorio con sanciones ejecutables es el diseño institucional que favorece más la participación electoral.

⁷ Si para medir la participación electoral se tomaran los votos respecto de la población en edad de votar, sólo en cinco países se verificaría que el promedio de la elección “fundacional” es mayor que el de la elección que le sigue y que el de todas las demás.

Gráfico 9.4. Participación electoral por país en elección fundacional (t), en la siguiente (t+1) y promedio de participación en todas las elecciones posteriores a la fundacional (t+n)



Fuente: elaboración propia.

Como se ha mencionado en el cuadro 9.1, otros factores institucionales asociados con el nivel de participación electoral son la eficiencia, transparencia e integridad de las instituciones y procesos, aquí medidos a través del grado de protección de los derechos políticos y las libertades civiles, de la corrupción y de la efectividad gubernamental.

Como se muestra en el gráfico 9.5, en todos los países donde existe un mayor respeto por las libertades democráticas las cifras de afluencia a las urnas son más elevadas. Incluso cuando se consideran otros factores de control como los niveles de ingreso, la tasa de alfabetización y el grado de fragmentación etnolingüística, la influencia de la magnitud y profundidad de las libertades democráticas se mantiene firme.⁸ Aparentemente, entonces,

⁸ El índice de libertades democráticas sigue siendo de importancia estadística cuando en el análisis de regresión se incluye como variable cualquier combinación del PIB per cápita, la tasa de alfabetización y el índice de diversidad etnolingüística. Cuando se consideran todas las variables, la diversidad etnolingüística y el PIB per cápita no tienen importancia estadística, mientras que la tasa de alfabetización y el índice de libertades democráticas sí la tienen. La asociación entre el índice de libertades democráticas y el nivel de participación electoral tiene más importancia desde el punto de vista estadístico cuando los países menos libres (clasificados con un índice inferior a 3) se excluyen del análisis. Este hallazgo coincide con la hipótesis de que un mayor ámbito de libertades democráticas estimula la participación electoral. En el caso de los regímenes autoritarios y altamente restrictivos, podría esperarse que los ciudadanos participen en proporciones importantes pese a la ausencia de una competencia real y de un debate político, ya que es más probable que el abstencionismo sea gravemente penalizado y se ejerza coacción más directa sobre el voto.

Cuadro 9.6. Relación entre tipo de empadronamiento y obligatoriedad del sufragio con número de empadronados y participación electoral

		Promedio 1990–2004 de votantes empadronados (% de población en edad de votar)	Promedio 1990–2004 de participación electoral (% de votantes empadronados)
Tipo de empadronamiento	Voluntario	82,5	
	Obligatorio	88,0	
	Automático	94,4	
	Valor de la correlación entre el promedio de votantes empadronados y el tipo de empadrona- miento	0,417	
Obligatoriedad del sufragio	Voluntario		58,0
	Obligatorio sin sanciones		65,3
	Obligatorio con sanciones no aplicadas		72,0
	Obligatorio con sanciones aplicadas		81,5
	Valor de la correlación entre un índice de obligatoriedad del sufragio y el promedio de participación electoral		0,608**

** La correlación es significativa al nivel 0,01.

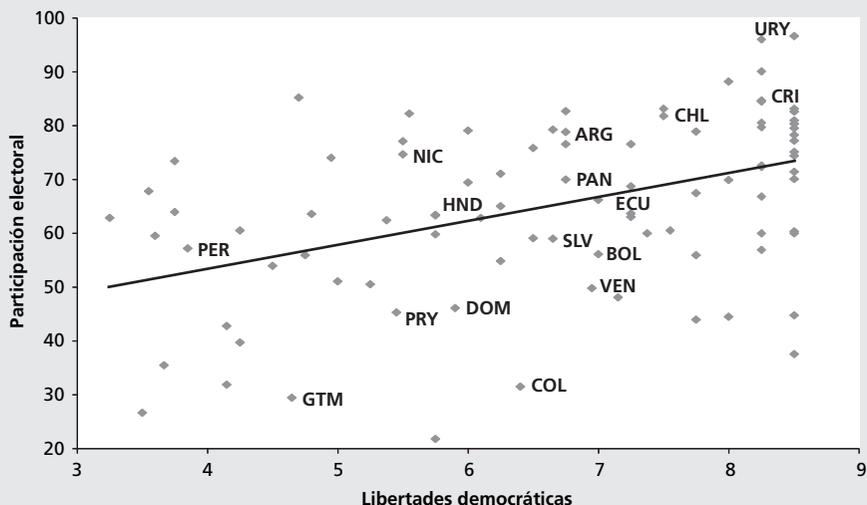
Nota: promedios calculados para las elecciones legislativas y presidenciales desde principios del decenio de 1990 hasta 2004.

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales nacionales.

la participación electoral estaría motivada por la magnitud de las libertades políticas y la competencia, y quizá la intensidad del respeto por los principios democráticos.

El análisis de los datos internacionales disponibles sugiere por tanto que la participación electoral está asociada, al menos en alguna medida, con la ausencia de corrupción y un mejor desempeño gubernamental (gráficos 9.6 a y 9.6 b). Esta relación se fortalece si además se toma en cuenta el respeto por las libertades democráticas, así como la información política —o capacidad inquisitiva— de los ciudadanos (Adserà, Boix y Payne, 2003).

Gráfico 9.5. Relación entre participación electoral e índice de libertades democráticas



Nota: este gráfico relaciona, para cada país, el porcentaje promedio de la población en edad de elegir que votó en los comicios durante el período 1990-1995, el promedio de calificaciones de Freedom House en el ámbito de los derechos políticos y las libertades civiles (reclasificados en una escala de 1 a 10) y el indicador de democracia de Jagers y Gurr (1995) que aparece en la base de datos Polity III.

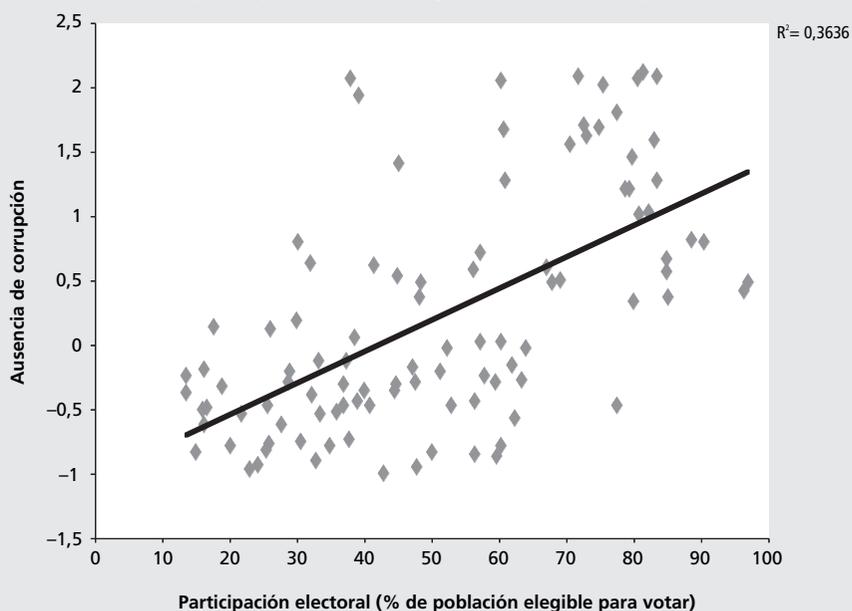
Interpretación a través de los factores micro

Se ha examinado la relación que existe entre los elementos macro, y por tanto a nivel país, y los valores agregados por país de la participación electoral. Ahora se analizará cuáles son los factores que hacen que cada ciudadano a nivel individual decida presentarse o ausentarse en el proceso electoral. Los datos utilizados en una buena parte de los análisis han sido extraídos de Latinobarómetro (1996-2004). El análisis se concentra en su mayor parte en esta fuente porque es la única disponible que cubre un buen número de países (18) utilizando el mismo conjunto de preguntas y una metodología similar. Cabe señalar antes de concluir esta introducción que, para los análisis más específicos, el estudio se concentra en la encuesta realizada en 2004, por ser la más reciente disponible en el momento de la elaboración de este trabajo.

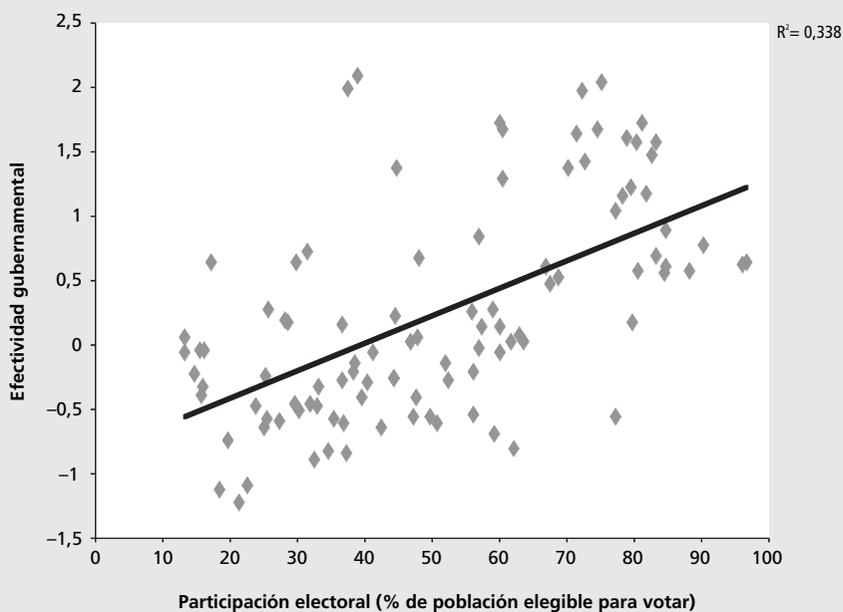
Para simplificar y dar cuenta al mismo tiempo de los factores sociodemográficos referidos en el cuadro 9.3, se hará referencia al nivel de educación, que en sí mismo captura parte del estatus socioeconómico, y que por las razones que se han mencionado con anterioridad es un factor clave para entender la participación, porque mantiene una relación de dependencia muy estrecha con actitudes políticas como el grado de interés y de información, y con actitudes cívicas como la competencia objetiva y subjetiva. Como grupos subrepresentados en los procesos de decisión política, también se examinarán las diferencias que existen entre hombres y mujeres. El estudio no irá más allá dado que todavía

Gráfico 9.6. Relación entre participación electoral y desempeño gubernamental

a. Relación entre participación electoral y ausencia de corrupción



b. Relación entre participación electoral y efectividad gubernamental



Nota: en los gráficos 9.6a y 9.6b se considera que en los países que obtuvieron un puntaje promedio de 2,5 o inferior (en escala invertida) según la clasificación de Freedom House para los derechos políticos y las libertades civiles (catalogados como “no libres”) la participación electoral es igual a cero, y por tanto han sido excluidos del análisis. Se asume que en los países donde las libertades democráticas son mínimas, la participación electoral no tiene valor, dado que el proceso, tanto en términos de participación como de elección, deja de ser una expresión voluntaria de la ciudadanía debido al control que se ejerce desde los órganos de gobierno. En el mejor de los casos, un nivel alto de participación electoral podría reflejar una mayor capacidad coercitiva de parte de la dirigencia política.

no se tienen datos fiables que permitan hacer un análisis de las diferencias respecto de la pertenencia o no a pueblos indígenas.

Para hacer los análisis se identificó a aquellas personas que respondieron “no voto”, “por ninguno”, y “no estoy inscrito”, a la pregunta: *Si este domingo hubiera elecciones, ¿por qué partido votaría usted?* Estas constituyen el grupo de los que no se movilizan para ir a votar, mientras que el resto fueron identificadas como políticamente participativas, al menos en cuanto a lo que se refiere al proceso electoral. En este segundo grupo se incluyen no sólo aquellos que mencionaron un partido, sino también los que manifestaron indecisión en cuanto a su elección política, y aquellos que dijeron que votarían nulo o en blanco, dado que de todas maneras iban a movilizarse e irían a las urnas. Por supuesto quedaron excluidas del análisis aquellas personas que no contestaron a la pregunta.

Antes de pasar a las variables relativas a las actitudes hacia la política en general, y hacia el funcionamiento de las instituciones democráticas en particular, parece razonable pensar que aquellos que están fundamentalmente en contra de la democracia como sistema de gobierno, serán también los que menos acudan a las urnas, boicoteando así los comicios, mecanismo indispensable para el funcionamiento de la misma. Si uno piensa que un gobierno autoritario es preferible a un gobierno democrático, la abstención electoral podrá representar una manifestación clara de desafección con el régimen vigente. Sin embargo, a juzgar por los resultados reproducidos en el cuadro 9.7, y en lo que respecta a la abstención, no es la diferencia entre aquellos que prefieren un régimen democrático, frente a los que se inclinan de preferencia hacia un régimen autoritario la que es relevante. Contrariamente a lo que cabría esperar, las probabilidades de que una persona que prefiere la democracia como régimen de gobierno vaya a votar con relación a aquella que prefiere un gobierno autoritario son apenas 4 puntos porcentuales mayores. En cambio, quienes dicen ser indiferentes en relación con uno u otro régimen sí parecen tener un 10% menos de probabilidades de acudir a las urnas que los que privilegian la democracia. Esto puede estar indicando dos cosas: (i) que el grupo de los indiferentes son ciudadanos esencialmente alienados por el sistema, que piensan que, gobierne quien gobierne y bajo el régimen que sea, las cosas no van a cambiar; o bien (ii) que dentro de las personas que expresan indiferencia haya un alto porcentaje de gente que prefiere un gobierno autoritario pero no se atreve a expresarlo en el curso de la entrevista. Influidas por un alto sentido de lo que es “políticamente correcto”, estas personas estarían disfrazando sus preferencias reales bajo una muestra de indiferencia por miedo a ser percibidas de forma negativa por la persona que está realizando la entrevista. Si esta segunda posibilidad fuese cierta, entonces la hipótesis inicial se verificaría. Por supuesto esto entra ya dentro del ámbito de la especulación, puesto que no se dispone de datos que permitan comprobar uno u otro caso.

Como ya fue señalado anteriormente, en este capítulo se va a dar prioridad a las variables políticas. Se han incluido en los análisis subsiguientes además del sexo del entrevistado y la educación, dos variables que miden lo que se ha denominado los “incentivos de cambio”, es decir, si el entrevistado piensa que las elecciones ofrecen una opción real de elegir partidos y candidatos, y en qué medida ese cambio puede tener un impacto en políticas distintas. Se han añadido dos variables que miden respectivamente la confianza depositada en el gobierno y en los partidos políticos, una variable que mide la satisfacción con el desempeño del sistema democrático, y finalmente dos variables que miden el co-

Cuadro 9.7. Relación entre participación electoral y apoyo a la democracia como sistema de gobierno

Participación electoral		
	Abstención	Voto
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	26,00%	74,00%
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	29,40%	70,60%
A la gente como uno, le da lo mismo un régimen democrático que otro tipo de régimen	35,70%	64,30%
Total	28,80%	71,20%

Nota: $X^2=129.544$; 2 grados de libertad; $P= 0,000$.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2004.

nocimiento subjetivo del individuo sobre cuestiones políticas y sociales, y la medida en la que este se interesa por la política en los medios de comunicación de gran difusión como la televisión. No se han incluido variables políticas de coyuntura, porque no se disponía de datos sobre la campaña electoral.

El cuadro 9.8 reproduce el valor de las correlaciones de Pearson entre las variables que se acaban de mencionar. Los coeficientes pueden tener un valor de entre 0 y 1, y pueden tener signo negativo o positivo. El signo indica la dirección de la relación que existe entre las dos variables, mientras que el valor indica la magnitud, es decir, la fuerza de la relación. Así, cuanto más elevado sea el coeficiente, mayor será la relación que existe entre ambas variables. Algunos coeficientes van acompañados de asteriscos. Estos indican el grado de significación estadística que tienen las relaciones que se han observado, es decir, la probabilidad que existe de que la relación observada sea generalizable. En los casos con un solo asterisco esa probabilidad es del 95%, mientras que en los casos con dos asteriscos, la probabilidad de que la observación sea correcta y, por lo tanto, generalizable o extensiva al resto de la población es del 99%.

Tradicionalmente se considera que una relación entre dos variables tiene que corresponder a uno de estos dos niveles de probabilidad para ser considerada estadísticamente significativa. Por lo tanto, los coeficientes que no llevan asterisco no califican para ninguno de esos dos grados de significación.

Empezando por las variables sociodemográficas, el cuadro 9.8 muestra que, como podía esperarse, son los hombres, y entre ellos los más educados, quienes más probabilidades tienen de votar. Sin embargo, el débil valor de los coeficientes indica que las diferencias no son extremadamente grandes. En cambio, donde la educación juega un papel clave es en el interés que la gente tiene por la política, siendo los sectores de la población con un nivel de formación más elevado los que más probabilidades tienen de interesarse por la misma. Al mismo tiempo, el interés por la política es un factor importante para la participación electoral, como indica el valor de $-0,254^{**}$ para la correlación entre las dos

Cuadro 9.8. Correlaciones entre la intención de votar y el interés por la política con diversos factores políticos y sociodemográficos

País	Variables sociodemográficas		Incentivos de cambio		Confianza en las instituciones		Desempeño democracia	Información	
	Sexo	Educación	Elecciones ofrecen opción real de elegir partidos y candidatos	Importancia de votar	Confianza en el gobierno	Confianza en partidos políticos	Satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático	Conocimiento políticos y sociales	Atención prestada a la política en los noticieros de TV
Argentina	-0,002	0,008	-0,139**	-0,089**	-0,199**	-0,152**	-0,114**	-0,060*	-0,125**
Bolivia	-0,019	-0,115**	-0,096**	0,002	-0,081**	-0,164**	-0,116**	0,023	-0,014
Brasil	-0,029	0,000	-0,129**	-0,019	-0,158**	-0,190**	-0,110**	-0,065*	-0,099**
Colombia	0,014	-0,049	-0,117**	-0,063*	-0,200**	-0,237**	-0,151**	-0,004	-0,107**
Costa Rica	0,028	0,006	-0,115**	-0,148**	-0,276**	-0,278**	-0,146**	-0,025	-0,158**
Chile	-0,053	0,011	-0,153**	-0,082**	-0,220**	-0,224**	-0,137**	-0,197**	-0,248**
Ecuador	-0,070*	0,004	-0,015	-0,073*	-0,145**	-0,141**	0,002	-0,037	-0,057
El Salvador	-0,073*	0,144**	-0,118**	-0,170**	-0,128**	-0,210**	-0,047	-0,215**	-0,200**
Guatemala	-0,114**	0,066*	-0,137**	-0,093**	-0,217**	-0,245**	-0,112**	-0,103**	-0,202**
Honduras	-0,090**	-0,064*	-0,087**	-0,083*	-0,218**	-0,364**	-0,104**	-0,019	-0,228**
México	0,012	-0,015	0,005	-0,084**	-0,041	-0,024	-0,101**	-0,036	-0,045
Nicaragua	-0,109**	-0,044	-0,077*	-0,064	-0,150**	-0,300**	-0,081*	-0,066	-0,191**
Panamá	0,027	-0,021	-0,083*	-0,123**	-0,134**	-0,267**	-0,039	-0,018	-0,202**
Paraguay	-0,035	-0,027	-0,082*	-0,051	-0,191**	-0,248**	-0,13**	-0,057	-0,119**
Perú	-0,053	-0,031	-0,072*	0,019	-0,067*	-0,215**	-0,108**	-0,018	-0,025
Rep. Dominicana	-0,003	-0,0049	-0,069*	-0,108**	-0,097**	-0,190**	-0,011	-0,056	-0,127**
Uruguay	0,020	0,007	-0,082**	-0,027	-0,051	-0,094**	-0,02	0,010	-0,046
Venezuela	-0,064*	0,006	-0,083**	-0,082**	-0,218**	-0,167**	-0,171**	-0,130**	-0,171**
Total AL	-0,031**	0,015*	-0,100**	-0,088**	-0,161**	-0,233**	-0,114**	-0,075**	-0,146**

(continúa)

Cuadro 9.8. (continuación)

País	Variables sociodemográficas		Incentivos de cambio		Confianza en las instituciones		Desempeño democracia		Información	
	Sexo	Educación	Elecciones ofrecen opción real de elegir partidos y candidatos	Importancia de votar	Confianza en el gobierno	Confianza en los partidos políticos	Satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático	Conocimiento de acontecim. políticos y sociales	Atención prestada a la política en los noticieros de TV	
Interés por la política										
Argentina	0,027	-0,284**	0,058*	0,190**	0,168**	0,237**	0,055	0,381**	0,503**	
Bolivia	0,133**	-0,312**	0,067*	0,146**	0,192**	0,203**	0,052	0,267**	0,300**	
Brasil	0,088**	-0,311**	0,042	0,137**	0,174**	0,241**	0,095**	0,409**	0,453**	
Colombia	0,091**	-0,290**	0,094**	0,152**	0,190**	0,213**	0,143**	0,331**	0,467**	
Costa Rica	-0,011	-0,164**	0,088**	0,179**	0,210**	0,252**	0,101**	0,227**	0,364**	
Chile	0,145**	-0,337**	0,124**	0,225**	0,363**	0,321**	0,306**	0,391**	0,502**	
Ecuador	0,089**	-0,179**	-0,007	0,080**	0,153**	0,163**	0,103	0,251**	0,269**	
El Salvador	0,137**	-0,300**	0,103**	0,186**	0,148**	0,341**	-0,011	0,419**	0,466**	
Guatemala	0,119**	-0,237**	0,054	0,181**	0,193**	0,252**	0,078*	0,351**	0,420**	
Honduras	0,064*	-0,102**	0,084*	0,129**	0,239**	0,397**	0,124**	0,237**	0,377**	
México	0,081**	-0,079**	0,001	0,220**	0,060*	0,072*	0,039	0,075*	0,108**	
Nicaragua	0,122**	-0,187**	0,040	0,165**	0,171**	0,286**	0,068*	0,299**	0,376**	
Panamá	0,046	-0,182**	0,072*	0,118**	0,131**	0,278**	0,016	0,256**	0,409**	
Paraguay	0,096*	-0,262**	0,050	0,182**	0,172**	0,268**	0,194**	0,306**	0,427**	
Perú	0,155**	-0,295**	0,050	0,181**	0,101**	0,176**	0,059*	0,348**	0,370**	
Rep. Dominicana	0,043	-0,120**	-0,005	0,188**	0,153**	0,333**	0,006	0,261**	0,394**	
Uruguay	0,140**	-0,305**	0,103**	0,197**	0,047	0,300**	-0,046	0,374**	0,436**	
Venezuela	0,072*	-0,069**	0,093**	0,118**	0,237**	0,315**	0,209**	0,279**	0,362**	
Total AL	0,087**	-0,226**	0,074**	0,174**	0,165**	0,279**	0,093**	0,316**	0,405**	

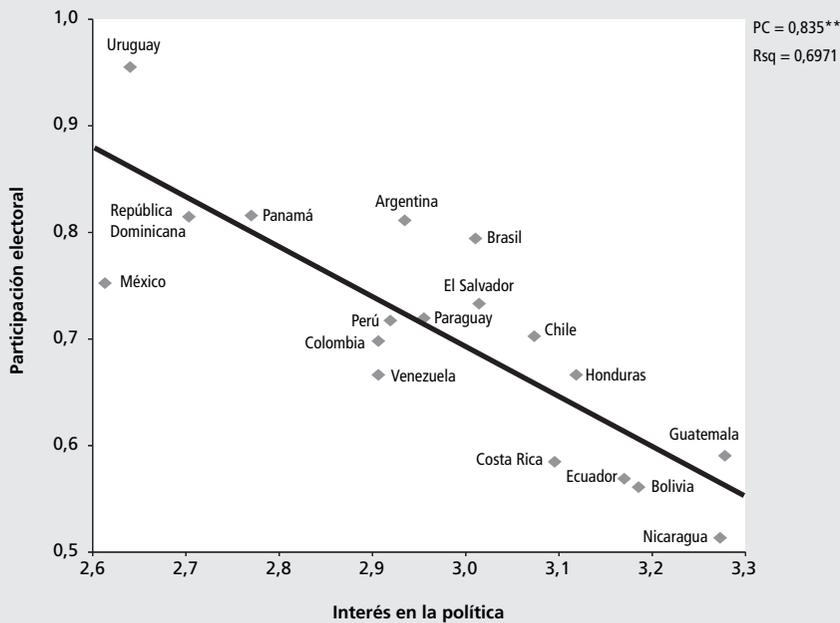
* La correlación es significativa al nivel 0,05.

** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Nota: las correlaciones significativas aparecen en negritas.

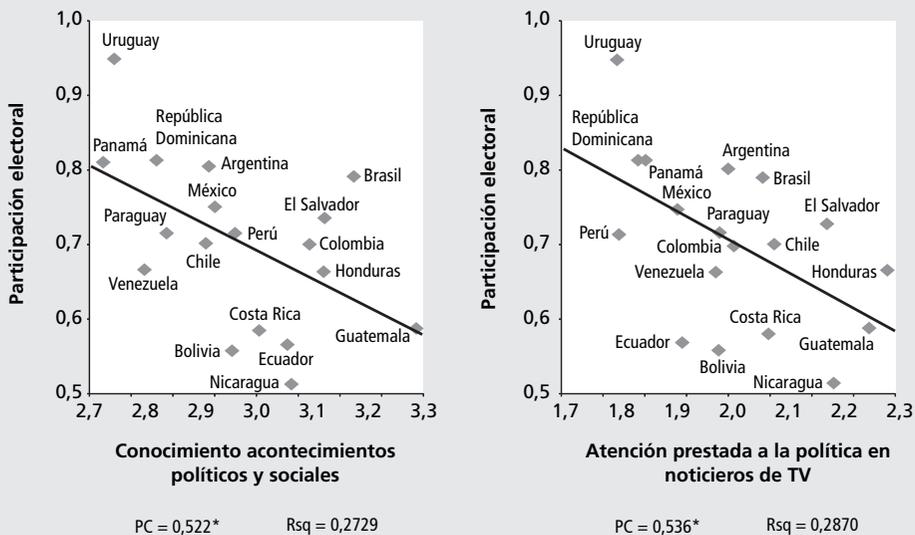
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2004.

Gráfico 9.7. Relación entre interés por la política y participación electoral



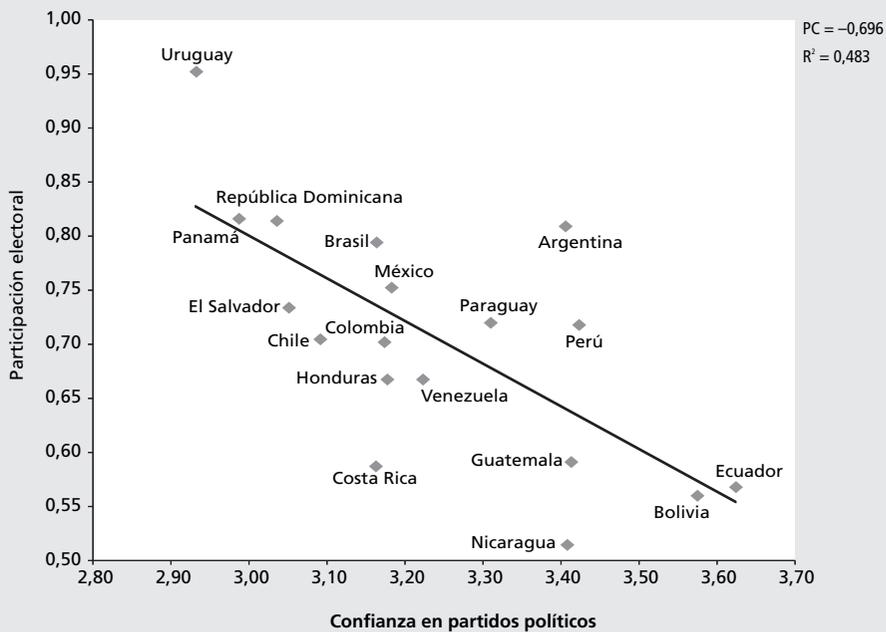
Nota: las categorías de la variable interés en la política van de 1 (muy interesado) a 4 (nada interesado).
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2004.

Gráfico 9.8. Relación entre nivel de conocimiento subjetivo y la información política obtenida por los medios de comunicación con participación electoral



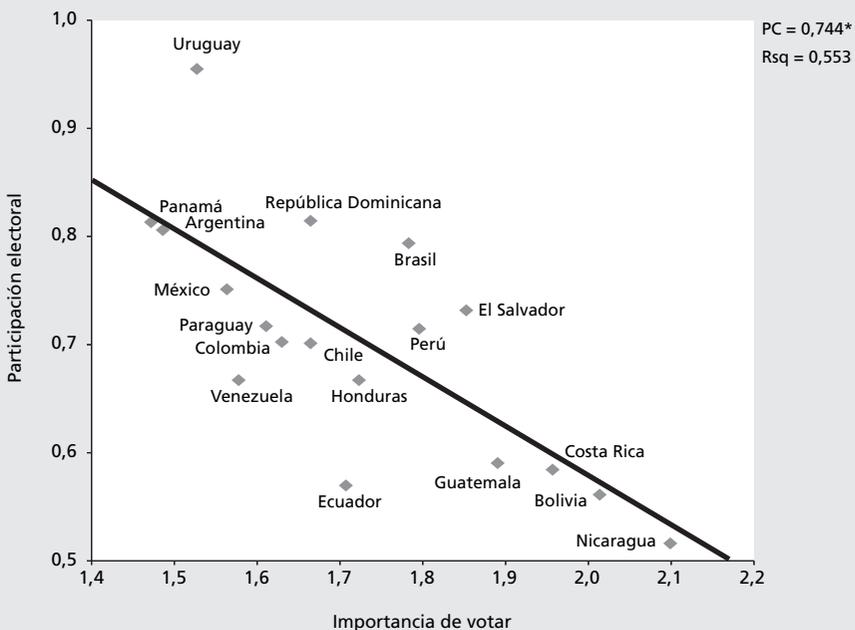
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2004.

Gráfico 9.9. Relación entre confianza en las instituciones de la democracia representativa y participación electoral



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2004.

Gráfico 9.10. Relación entre importancia otorgada al voto como mecanismo para el cambio y participación electoral

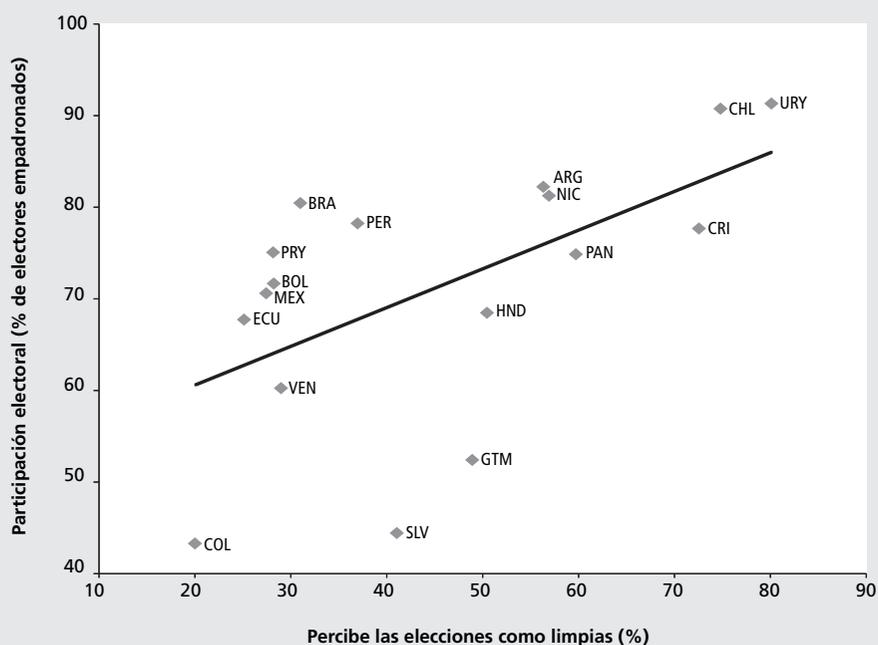


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2004.

variables, siendo por tanto el más elevado de todos los que se han visto hasta ahora.⁹ Se puede argumentar que el interés por la política es una variable que media en la relación que existe entre la participación política y la educación. La educación estimula el interés por la política, que estimula la búsqueda de información sobre los asuntos políticos y sociales, y que a su vez aumenta las posibilidades de que el ciudadano se dirija a las urnas y se exprese a través del voto.

Para todos los países considerados en su conjunto, las variables que, a nivel individual, están más relacionadas con la participación electoral son, en este orden: la confianza en las instituciones (y particularmente en los partidos políticos), el nivel de información política recibida, el grado de satisfacción con el desempeño de la democracia y la percepción de que las elecciones ofrecen una posibilidad real de elegir entre distintos partidos y candidatos.

Gráfico 9.11. Relación entre participación electoral en elecciones presidenciales y percepción de la integridad del proceso electoral



Nota: el porcentaje que percibe las elecciones como "limpias" es el promedio de las respuestas obtenidas en cada país en las encuestas de opinión de Latinobarómetro del período 1999/2000.

⁹ Argentina -0,147**; Bolivia -0,124**; Brasil -0,207**; Colombia -0,245**; Costa Rica -0,330**; Chile -0,300**; Ecuador -0,139**; El Salvador -0,289**; Guatemala -0,280**; Honduras -0,342**; México -0,137**; Nicaragua -0,306**; Panamá -0,283**; Paraguay -0,232**; Perú -0,083**; Uruguay -0,154**; Venezuela -0,274**; República Dominicana -0,274**.

Si se agregan los datos a nivel país, es posible compararlos entre ellos, al mismo tiempo que se obtiene una idea más precisa de cómo se sitúan en ambas dimensiones.

Uno de los resultados que más llama la atención es que, básicamente, si el elector está descontento con el funcionamiento del sistema y las elecciones no son percibidas por aquel como ventanas de oportunidad para un cambio, entonces no tiene ningún sentido tomarse la molestia de ir a votar, dado que no hay incentivos suficientes. Son por tanto los países en los que la ciudadanía estima que las elecciones son efectivas para materializar cambios concretos, aquellos en los que más se vota. La gente se rehúsa a participar no porque crea que su voto no va a tener ninguna posibilidad de determinar el resultado de las elecciones —lo que racionalmente se justifica, puesto que la probabilidad matemática de influir en el voto es mínima— sino porque cree que vote lo que vote el resultado va a ser el mismo, es decir que la oferta básicamente no le ofrece garantías de cambio.

Finalmente, y también conectado con lo que se acaba de señalar, uno de los factores políticos que se indicaron en el cuadro 9.3 vinculado a la participación es la percepción de la ciudadanía sobre la integridad del proceso electoral. Efectivamente, los datos de los 18 países de América Latina que abarca este estudio muestran claramente que la participación electoral en elecciones presidenciales (como porcentaje de los votantes empadronados) está asociada a la percepción del público sobre la integridad del proceso electoral (gráfico 9.11). Pese a los esfuerzos realizados en toda la región por reducir o eliminar el fraude de los procesos electorales, los ciudadanos de distintos países no están convencidos de que tales procesos sean lo suficientemente limpios y justos. La asociación de este factor con la participación electoral sugiere que la adopción de medidas para fortalecer la confianza del público en las elecciones podría traducirse en un aumento de la participación electoral.

Conclusiones

En América Latina la participación electoral varía considerablemente entre uno y otro país. En seis países el porcentaje de los electores empadronados que participan en las votaciones es cercano o superior al 80%. En otros cuatro países, un promedio similar o inferior al 60% de los ciudadanos empadronados ejercen su derecho al voto, mientras que en los restantes ocho países el promedio de los votantes oscila entre el 65% y el 75%.

El nivel de participación electoral en toda la región ha experimentado una modesta reducción desde mediados de la década de 1980, aunque con cierta estabilidad en las elecciones presidenciales de los últimos tiempos. En términos generales, el descenso se manifiesta de manera clara e intensa en tres países, mientras que en otros cinco existe una tendencia definida pero de una intensidad mucho menor. Sólo en dos países se observa una tendencia al menos ligeramente positiva, pues en el resto los cambios son menores o el patrón de cambios es más bien ambiguo.

En conjunto, la tendencia regional no apunta a una crisis clara en la participación, pero tampoco por tanto a una creciente legitimidad de la democracia. En promedio, más del 62% de los ciudadanos con derecho a elegir a sus representantes votan en las elecciones nacionales más importantes en América Latina. En términos absolutos, el hecho de que casi el 40% de la población en edad de votar se abstenga de participar en un proceso tan

fundamental para el funcionamiento del sistema democrático podría sugerir que hay una deficiencia sustancial en las democracias de América Latina. Sin embargo, si se toma en cuenta que una proporción mucho más reducida de ciudadanos ejerce su voto en democracias estables y aparentemente exitosas, como la estadounidense (50%) y la suiza (45%), este hecho por sí solo no sería motivo de gran preocupación. En relación con otras regiones, los niveles de participación electoral de América Latina ocupan más o menos un lugar intermedio: por debajo de Europa Occidental y Europa Central, pero por encima de las regiones más pobres y menos democráticas de África Subsahariana, Medio Oriente y África Septentrional. Si se toma como parámetro el nivel de participación electoral en las democracias maduras, sin lugar a dudas los sistemas latinoamericanos podrían beneficiarse de niveles más altos de votación.

De lo anterior es fácil intuir que lo importante no son únicamente los niveles de participación, y por tanto los aspectos cuantitativos en sí mismos, sino más bien las razones que se esconden detrás de una abstención y que pueden ser muy diferentes en unos casos y en otros, y pueden por tanto contar historias totalmente distintas sobre el funcionamiento de la democracia. Si bien es cierto que la cantidad en sí misma es importante, esencialmente por razones de legitimidad e inclusión de todos los sectores, entender las razones que se esconden detrás de la abstención es fundamental. La cuestión no es tanto la de saber cuánta gente se moviliza, sino por qué lo hace o decide abstenerse. En términos de legitimidad, satisfacción y por tanto de estabilidad del sistema, no es lo mismo que una parte importante de la ciudadanía se ausente de las urnas por cansancio, protesta, o un sentimiento de alienación, que el hecho de que lo haga por un grado razonable de conformismo con el sistema —“las cosas no van todo lo bien que me gustaría, pero tampoco van lo suficientemente mal como para justificar el costo de movilizarme”. En el primer caso el individuo no se moviliza porque estima que el funcionamiento del sistema lo supera, y que haga lo que haga nada va a cambiar. El segundo tipo de argumento está más bien vinculado a una relativa satisfacción y confianza en el funcionamiento del sistema, que alejan la necesidad de una implicación más directa, ya que no se perciben amenazas inminentes que pongan en peligro el bienestar adquirido.

Antes de concluir, vale la pena señalar que, dentro de las diversas razones que explican por qué los ciudadanos votan o dejan de hacerlo, es particularmente importante el sentido de propósito que ellas implican. Son precisamente los países en los que la ciudadanía percibe que el proceso electoral funciona y sirve para algo, donde las alternativas son viables y donde un cambio puede suponer una mejora en las condiciones de vida, los que más ciudadanos políticamente activos tienen, al menos en lo que respecta a la participación electoral. La lógica parece bastante simple: no hay beneficio sin costo, pero tampoco se puede esperar que la gente asuma un costo sin beneficio en perspectiva.

Referencias

- Adserà, Alicia, Carles Boix y Mark Payne. 2003. "Are You Being Served?: Political Accountability and Quality of Government". Documento mimeografiado, serie No. 438. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Almond, Gabriel and Sidney Verba. 1965. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, editores. 1980. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Desarrollo más allá de la economía. Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bernhagen, Patrick y Michael Marsh. 2004. "Turnout matters: sometimes". Paper prepared for ECPR Joint Sessions Uppsala, Sweden, 13-18 de abril.
- Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1989. *Diccionario Electoral*. San José: CAPEL.
- Corporación Latinobarómetro. Latinobarómetro: Opinión pública latinoamericana, 1996–2004. Santiago de Chile.
- Fornos, Carolina A., Timothy J. Power y James C. Garand. 2004. "Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000". En: *Comparative Political Studies* Vol. 37, No. 8, pp. 909–940.
- Hajnal, Zoltan y Jessica Trounstine. 2005. "Where Turnout Matters: The Consequences of Uneven Turnout in City Politics". En: *The Journal of Politics* Vol. 67, No. 2, pp. 515–535.
- Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. Londres: Macmillan Press.
- International IDEA. 1997. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Estocolmo: International IDEA.
- Jackman, Robert. 1987. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies". En: *American Political Science Review* Vol. 81, junio.
- Jackman, Robert W. y Ross A. Miller. 1995. "Voter Turnout in the Industrial Democracies During the 1980s." *Comparative Political Studies* 27:467–492.

- Jagers, Keith y Ted Robert Gurr. 1995. "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data". En: *Journal of Peace Research*. N°.4, vol. 32.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 1999a. *Aggregating Governance Indicators*. Washington: Banco Mundial.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 1999b. *Governance Matters*. Washington: Banco Mundial.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris, editores. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage.
- Lupia, Arthur y Mathew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Milbrath, Lester W. 1977. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago: Rand McNally.
- Nie, Norman y Sidney Verba. 1975. "Political Participation". En: Greenstein, Fred I. y Nelson W. Polsby (Ed.). *Handbook of Political Science*. Reading: Addison Wesley.
- Powell, G. Bingham, Jr. 1980. "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences". En: Richard Rose (Ed.). *Electoral Participation: A Comparative Analysis*. Londres: Sage, Ltd.
- . 1986. "American Voter Turnout in Comparative Perspective". En: *American Political Science Review*. Vol. 80, Nueva York: Cambridge University Press, marzo.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Riquelme, Marcial A y Jorge G. Riquelme. 1997. "Political Parties". En: Peter Lambert y Andrew Nickson (Ed.). *The Transition to Democracy in Paraguay*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kim. 1971. *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*. Beverly Hills: Sage Publications.

CAPÍTULO 10

El apoyo de la opinión pública a la democracia

*La democracia es como el oxígeno.
La gente ni habla ni se preocupa de ello,
pero si se lo quitas reaccionarán y se agitarán.*
Fernando Henrique Cardoso

Ante los inmensos desafíos que plantean la volatilidad económica, los altos niveles de pobreza y desigualdad, así como el crimen organizado y la violencia, en muchos países la democracia continúa sujeta a grandes presiones. En este contexto, no hay que perder de vista que la consolidación del sistema democrático descansa también, entre otras cosas, sobre el apoyo de la opinión pública, apoyo que se va cimentando con el tiempo. En momentos de crisis, el Estado tiene que tomar decisiones drásticas que van a suponer costos elevados para la población. La legitimidad o el reconocimiento de las autoridades y del sistema político que gobierna es parte indispensable de la aceptación de esos esfuerzos. Así, se puede decir que esa legitimidad del sistema depende por una parte del apoyo que la gente otorga a los valores y principios del régimen político bajo el que los representantes y mandatarios del Estado gobiernan. Es lo que David Easton identificó como *apoyo difuso* (1975). A través de esta primera dimensión los ciudadanos de un Estado comparten y se reconocen en una serie de valores políticos que permanecen registrados e impregnan el imaginario de esa sociedad. Por supuesto, no sólo las ideas, valores y principios determinan las actitudes que la gente manifiesta hacia la democracia. También la realización concreta de esos principios va a jugar un papel fundamental para determinar el grado de apoyo al sistema, o lo que Easton llama *apoyo específico*. Se podría decir que la profundización de la legitimidad del sistema, a su vez, depende de manera significativa (aunque no exclusiva) del desempeño del régimen tanto desde el punto de vista de sus instituciones, como de sus actores políticos y de las políticas concretas que emanan de los procesos de decisión que en ellas se generan (Norris, 1999; Dalton, 1999; Klingemann, 1999). En este capítulo se examinan las actitudes hacia la democracia en los países de América Latina entre 1996 y 2004. Se ha puesto un énfasis particular en la comparación entre los niveles de apoyo al sistema de gobierno democrático y el respaldo a sus instituciones en los países de la región y, para ampliar la perspectiva, se los ha comparado con los de otras regiones

del mundo. Debido a la ausencia de datos comparativos internacionales, no es posible realizar un estudio sistemático de la evolución de las actitudes de la opinión pública hacia los sistemas democráticos durante la totalidad del período estudiado. Sin embargo, los resultados de Latinobarómetro —como ya se mencionó en el capítulo anterior— ilustran las tendencias más recientes y permiten apreciar la variabilidad de las actitudes de la ciudadanía año tras año.

La evaluación de las actitudes de la opinión pública hacia la democracia y las instituciones que la conforman permite analizar los avances hacia una legitimación y consolidación de los sistemas democráticos. A dos décadas de que se iniciara la “tercera ola” de democratización en los países de América Latina, ¿cuán sólidas son las democracias de la región?, ¿hasta qué punto puede esperarse que resistan las presiones y amenazas actuales y futuras?

Así como parece evidente que las acciones y decisiones ejecutadas por los gobernantes afectan el grado de satisfacción de la opinión pública hacia estos en primer lugar y hacia el sistema político —y, por tanto, hacia la democracia en general—, también es cierto que ese grado de satisfacción y confianza que la opinión pública deposita en los políticos y en las instituciones democráticas incide a su vez sobre su propio desempeño y, por lo tanto, sobre el del sistema. Es imprescindible entonces que la ciudadanía mantenga un nivel mínimo de confianza en los políticos y en las instituciones para que el gobierno goce de la legitimidad necesaria para poder tomar decisiones, a veces difíciles pero necesarias, que le permitan manejar la economía e implementar políticas públicas, sobre todo en situaciones de crisis. Por lo demás, si los ciudadanos desconfían de sus representantes y del sistema democrático, sería de esperar que sean pocos los que participen de manera activa en la política, como ya se ha señalado en el capítulo anterior. La escasa participación e interés de la ciudadanía puede tener una incidencia negativa en la rendición de cuentas de los funcionarios elegidos y generar favoritismos en la representación, alentando a su vez un mayor desencanto. De manera similar, si los ciudadanos desconfían de los partidos políticos, ellos tendrán menos capacidad de cumplir con sus funciones clave para articular el conjunto de las demandas ciudadanas. A su vez, el debilitamiento de los partidos tenderá a fomentar formas de representación cada vez más personalistas y particularistas en las que el interés de la población, en un sentido más amplio, se pierde entre el bullicio de demandas estrechas.

Siguiendo la clasificación propuesta por Norris, ed. (1999) y basada en la ya mencionada tipología propuesta por Easton (1975), el apoyo a la democracia puede evaluarse a varios niveles, partiendo de los más difusos hacia los más específicos (Norris, 1999:10-11). El primero se concentra en el *apoyo difuso a la comunidad política*, lo que implica que los ciudadanos sienten que pertenecen a un mismo Estado y que están vinculados por un proyecto común y un deseo de cooperar juntos.¹ El segundo nivel se refiere al *apoyo a los principios básicos del régimen*. Las preguntas del estudio que abordan este aspecto permiten valorar hasta qué punto los ciudadanos concuerdan con valores democráticos como la libertad, la

¹ Véase también Linz y Stephan, 1996.

participación, la tolerancia y la conciliación y si ellos están de acuerdo en que la democracia es la mejor forma de gobierno.

El tercer nivel de evaluación se refiere al *desempeño del régimen*, es decir, el apoyo a la forma en que un régimen democrático o uno autoritario funcionan en la práctica. En encuestas internacionales, este aspecto por lo general se valora mediante una pregunta en la que se pide a la persona entrevistada que defina su grado de “satisfacción con el funcionamiento de la democracia” (o su “satisfacción con la forma en que opera la democracia”). Sin embargo, esta valoración es más ambigua que la establecida para el nivel anterior, ya que deja abierta la posibilidad de interpretaciones alternativas. Es posible que algunos entrevistados todavía centren su atención en la democracia como valor, en tanto otros consideren principalmente el desempeño del actual gobierno o el de una serie de gobiernos anteriores.

El cuarto nivel de evaluación mide el *apoyo a las instituciones del régimen*: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; la administración pública; los partidos políticos, la Policía y las Fuerzas Armadas. En este caso, las preguntas de la encuesta están orientadas a medir el nivel de confianza en las instituciones, consideradas en términos amplios, antes que en los individuos que las conforman. Esta evaluación permite un análisis más profundo y específico del desempeño del régimen, diferenciando el desempeño del gobierno actual y el de los elementos “institucionales” del régimen con carácter más permanente.

Finalmente, el quinto y último nivel evalúan el *apoyo* que la ciudadanía profesa a los actores políticos, entendiéndose por ello tanto el apoyo a la clase política en su conjunto, como a líderes específicos. A menudo esta dimensión se ha medido a través del grado de confianza en los políticos.

A continuación se exponen las principales tendencias en la región con respecto a las cuatro primeras dimensiones que se acaban de especificar, presentándose resultados desde mediados de los años noventa hasta 2004. El análisis sobre la diferente magnitud del apoyo al régimen democrático parte primordialmente de los datos de Latinobarómetro. Se examinan los datos de ocho encuestas concluidas (1996, 1997, 1998, 1999/2000, 2001, 2002, 2003 y 2004) para comparar las actitudes hacia la democracia en la región y, en algunos casos, para establecer comparaciones con otras regiones, como Europa y Estados Unidos. La información de estas comparaciones interregionales se obtuvo de Eurobarómetro y del *World Values Survey*.² Como en el capítulo anterior, los análisis más específicos han sido realizados con Latinobarómetro 2004.

Motivos del descontento con el desempeño de la democracia

Según lo discutido con anterioridad, los motivos de descontento con el desempeño de la democracia pueden tener varios orígenes. La transición a la democracia experimentada por Ecuador, República Dominicana y Perú a fines de los años setenta marcó el inicio de

² Eurobarómetro 48 (1997) a Eurobarómetro 61 (2004); World Values Survey (1990-1993 y 1995-1997).

una tendencia regional que culminó con procesos similares en Panamá, Paraguay, Chile y Nicaragua alrededor de 1990. Aunque en algunos casos el proceso estuvo acompañado por una gran incertidumbre y dejó áreas de conflicto social sin resolver, en términos generales la ciudadanía celebró el advenimiento de la democracia y experimentó un renovado optimismo y confianza en el futuro político de su país.

Tanto los ciudadanos como los partidos políticos se reactivaron rápidamente y las instituciones democráticas reanudaron, en unos casos, e iniciaron, en otros, el desempeño de sus funciones básicas; así fueron llenando el vacío dejado por los militares y otros civiles que habían ocupado cargos gubernamentales. En los países con poca trayectoria democrática, el proceso de transición resultó inevitablemente más arduo, ya que implicó no sólo la construcción de instituciones y procedimientos democráticos, sino también la formación de una nueva cultura institucional que los participantes debían interiorizar. En los casos en que las instituciones democráticas ya existían pero habían dejado de funcionar durante regímenes militares, el establecimiento del estado de derecho y las prácticas democráticas resultó por lo común más rápido y menos complicado.

Como ocurre con los gobiernos recién elegidos, durante los primeros años de vida democrática, predominó entre el público la actitud de dar algún espacio a las instituciones recién reinstauradas o creadas para que asumieran sus responsabilidades y cumplieran sus funciones. Como podría esperarse, en la mayoría de los casos esta luna de miel democrática no duró mucho tiempo: las demandas de la ciudadanía crecieron, los conflictos sociales se reactivaron y en muchos de los países la desilusión del público con el desempeño de los gobiernos democráticos se intensificó.

En parte, este creciente desencanto puede atribuirse a la correspondencia siempre negativa entre las expectativas idealizadas de la democracia y el desempeño real del régimen en un contexto de circunstancias políticas y económicas difíciles. Así, las nuevas democracias que empezaron a emerger a fines de los años setenta han tenido que hacer frente a coyunturas económicas poco favorables, en parte resultado de la herencia de la deuda de los períodos autoritarios precedentes, combinada con un agotamiento del modelo de crecimiento vigente, un limitado acceso a recursos financieros internacionales y choques financieros externos. Todo ello en un período de redefinición de los términos de la competencia internacional, junto con la imposición de fuertes sacrificios de ajuste estructural que han limitado y debilitado la capacidad de actuación del Estado.

El debate sobre los principios que legitiman un sistema se hace particularmente presente durante períodos de cambio o inestabilidad. La pérdida de legitimidad de una institución implica que se cuestionen los fundamentos de su autoridad y, por tanto, de su existencia. Todo régimen incipiente genera un cierto número de expectativas y demandas. Desde un punto de vista de utilidad racional, la aceptación del costo que supone un cambio de régimen sólo se puede justificar si el beneficio que uno espera a cambio es substancialmente superior al existente. En regímenes relativamente jóvenes, la legitimidad se va ganando a través de los productos que genera el sistema. Las nuevas instituciones no pueden apoyarse en el peso que da la tradición, sino que tienen que ganarse el reconocimiento del poder que se les ha delegado a través de acciones concretas. Así se puede hablar de dos mecanismos fundamentales para aumentar el nivel de legitimidad del sistema: los que se concentran en los resultados y la producción de bienes, y los que se basan en las entradas

o los aspectos formales de los procesos de decisión que han conducido a esos resultados. Autores como Giovanni Sartori o Fritz Scharpf utilizan el calificativo de *output-oriented* para referirse al primer mecanismo por el que el gobierno trabaja exclusivamente por y para la producción de bienes y servicios, en lo que constituye más un gobierno “para el pueblo” que un gobierno “por el pueblo” (Sartori, 1997 [1987]; Scharpf, 1999). Concretamente, Scharpf utiliza este modelo para identificar el papel de las instituciones en el marco de la Unión Europea. Señala así que el sistema se constituye a través de intereses comunes y no a través de una identidad colectiva compartida, o lo que se identificaría en la jerga tradicional como una nación. Así se estaría hablando de una especie de *democracia de gerencia* en la que los procedimientos utilizados responden a principios democráticos, pero en la que la existencia de las instituciones se justifica no por esos valores democráticos en sí, sino más bien por los productos que esos procesos generan. En otras palabras: sin resultados satisfactorios la existencia de las instituciones no se justifica.

Por otro lado, el segundo mecanismo para generar legitimidad del sistema se podría calificar de orientado hacia los procesos o los “factores de producción”³ de la democracia (*input-oriented*). Desde este punto de vista, la legitimidad del sistema viene dada a través del reconocimiento y la aceptación por parte de los ciudadanos de las reglas de toma de decisión y reparto de poder que rigen el sistema, independientemente de los resultados que estas generen.

Por supuesto ambos mecanismos no son mutuamente excluyentes sino más bien complementarios. Parece obvio asumir que la satisfacción de la ciudadanía y, por tanto, la legitimidad del régimen son directamente proporcionales al grado de satisfacción que las instituciones susciten en ambas dimensiones. Sin embargo, también parece bastante lógico pensar que en un sistema incipiente se privilegiarán las evaluaciones del régimen en función de los productos que este genere, dado que la experiencia con dichas instituciones es todavía demasiado reducida como para generar legitimidad por sí sola. De aquí también la importancia de establecer distinciones entre los países de la región en función de la duración de la experiencia democrática que han tenido.

De acuerdo con el primer enfoque, es decir en términos de productos, el contexto socioeconómico que enfrentaron la mayoría de los gobiernos durante el período del estudio contribuyó a erosionar esa reserva inicial de fe del público en las instituciones democráticas. La disminución de préstamos provenientes de fuentes internacionales, las crisis en el financiamiento público y los elevados índices inflacionarios fueron la señal de que los anteriores modelos estatistas y proteccionistas de desarrollo habían dejado de ser viables. Para afrontar los desequilibrios macroeconómicos y dificultades financieras significativas, los gobiernos democráticos se vieron obligados a adoptar medidas de ajuste fiscal y otras políticas de austeridad y, en algunos casos, a reducir la esfera estatal y su papel en la economía. Si bien tenían el objetivo de fomentar un crecimiento en el largo plazo, esas políticas agravaron las dificultades económicas inmediatas, sobre todo para los sectores pobres, e intensificaron las tensiones sociales. Independientemente de las causas verdade-

³ Véase Sartori, 1997:521.

ras de los problemas económicos, los gobiernos y las instituciones democráticas asumieron la culpa por los dolorosos remedios adoptados para superar la crisis. Las incipientes democracias de América Latina no fueron las únicas que enfrentaron esos problemas. Las graves dificultades económicas y la necesidad de aplicar medidas de ajuste estructural y transformación económica también provocaron la desilusión del público en muchas de las nacientes democracias de Europa Central y Oriental, África y, posteriormente, Asia.

Por otro lado, al considerar el segundo tipo de mecanismos responsables de un aumento de legitimidad y por tanto de apoyo al sistema, basados en el reconocimiento de las instituciones y de los procedimientos que conducen a la producción de resultados, se observa que el mal desempeño de los políticos y de las instituciones es la segunda razón de la creciente frustración en muchos países. Los ciudadanos reaccionaron negativamente frente a la incapacidad de los gobiernos —producto de sus propias limitaciones o de la actitud de una oposición legislativa recalcitrante— de tomar decisiones sensatas y efectivas; el deterioro y la mala calidad de los servicios públicos; la conducta deshonesto y corrupta de los políticos; y su distanciamiento del electorado. Si bien es probable que esos problemas no hayan sido menos graves en los regímenes anteriores, sin lugar a dudas tuvieron más difusión y recibieron una cobertura periodística mucho más intensa.

Para asegurar una gestión eficiente se necesita disponer de instituciones apropiadas que aseguren neutralidad, autonomía política y transparencia. Asegurarse unas reglas de distribución de poder justas, estables y consensuadas equivale a incrementar las probabilidades de que las políticas públicas no vayan orientadas al beneficio de unos pocos —respondiendo por lo tanto a intereses particularistas— sino que garanticen un cierto grado de universalidad en los productos.

El descontento también fue resultado de constantes deficiencias en la puesta en práctica de los valores democráticos. Como se señaló en el capítulo I (gráfico I.1), el promedio obtenido por la región durante el año 2001 en el campo de los derechos políticos y las libertades civiles la situó, según Freedom House, en la categoría de “parcialmente libre”, y no en la de “libre”. Nueve de los 18 países de América Latina que abarca el estudio fueron calificados como “libres”, mientras que a los demás les correspondió la categoría de “parcialmente libres” debido a las deficiencias en la garantía de los derechos civiles o en el ámbito permitido a la libertad de expresión y de asociación política.⁴

En todo el mundo, la tendencia en cuanto al apoyo político a la democracia, incluso en las ya consolidadas, sugiere la probabilidad de que otros fenómenos de carácter más global también hayan contribuido a la creciente frustración que las instituciones democráticas generaban en la ciudadanía. Estudios realizados por Norris (1999) y Dalton (1999) muestran una tendencia mixta respecto de las diferentes dimensiones de apoyo al sistema en las democracias consolidadas: el respaldo al ideal de la democracia permanece bastante fuerte, en tanto el nivel de satisfacción con el desempeño de los regímenes demo-

⁴ Los países incluidos en la categoría de “libres” fueron Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Los clasificados dentro de la categoría de “parcialmente libres” fueron Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

cráticos varía en distintos momentos y lugares, sin revelar ninguna tendencia definida. Sin embargo, datos disponibles provenientes de encuestas realizadas a partir de las décadas de 1950 y 1960 muestran una disminución significativa, aunque no importante, en los niveles de confianza en las autoridades e instituciones políticas como el Poder Legislativo y los partidos.

Entre los posibles factores que subyacen al desencanto respecto de los políticos y las instituciones, tanto en las democracias sólidas como en los regímenes en ciernes, se encuentran el cambio en las modalidades de representación política como resultado del fin de la guerra fría, la influencia de la televisión y otras formas de comunicación masiva y la globalización de la política. En consecuencia, los fundamentos tradicionales de clase social e ideológicos que conformaban la identidad política de la ciudadanía y daban cohesión a los partidos políticos se fueron socavando. Los ciudadanos y los partidos se desorientaron, y surgieron paralelamente nuevas problemáticas como las del medio ambiente, los derechos humanos y la delincuencia, que las estructuras tradicionales de representación se esfuerzan por incorporar (Inglehart, 1990 y 1997). El creciente peso de los noticieros y la publicidad televisada refuerza también la personalización de los vínculos entre funcionarios públicos y ciudadanos, minando la preeminencia e importancia de los partidos políticos en su calidad de instituciones intermediarias. Es posible que el deterioro de la identificación ciudadana con los partidos políticos y la pérdida de confianza en las instituciones representativas en las democracias consolidadas surjan de esta alteración de las líneas históricas de división social, así como de cambios en las modalidades de competencia electoral y representación.

Otro factor que trasciende el ámbito regional es la pérdida de poder del gobierno central, desde arriba debido a la globalización de la política y las políticas económicas, y desde abajo debido a los procesos de descentralización. Junto con una mayor penetración de las fuerzas económicas internacionales, la firma de acuerdos y la creación de organismos gubernamentales y comerciales de carácter multinacional como la Unión Europea, la Organización Mundial de Comercio, el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), alejan el poder económico —así como otros poderes— del propio país para depositarlos en actores o fuerzas externas. Además, en muchos países la descentralización ha debilitado la autoridad y las responsabilidades que recaen en el gobierno central. Si bien cabe la posibilidad de que esta “delegación” de lo que antes eran responsabilidades gubernamentales sea en última instancia beneficiosa para la ciudadanía, la percepción que esta tiene sobre la eficacia de los gobiernos y las instituciones puede verse negativamente afectada, al menos en el corto plazo.

Apoyo difuso a la comunidad política

En años recientes, los académicos han prestado renovada atención a la importancia de la confianza y el capital social para el funcionamiento eficaz de los gobiernos representativos y el desarrollo social y económico (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995; Boix y Posner, 1998). Una de las hipótesis que se puede manejar es que una disminución del capital social medido en términos de vínculos sociales y del nivel de confianza interpersonal debería afectar

de forma negativa la relación que existe entre el ciudadano y el Estado, y resultar en una pérdida de la confianza en las instituciones políticas.

Dado que no se dispone de medidas más específicas del primer nivel de evaluación señalado en el comienzo de este capítulo y constituido por lo que se ha llamado el *apoyo difuso a la comunidad política*, se considera aquí que los niveles de confianza interpersonal se pueden aceptar como *praxis* de dicha primera dimensión. El nivel de confianza interpersonal mide esencialmente la capacidad que tienen los ciudadanos de un Estado para creer y establecer vínculos de confianza con el resto de los ciudadanos de ese mismo Estado. Como se puede observar, la confianza interpersonal se encuentra entonces íntimamente relacionada con el sentimiento de pertenencia a una comunidad de pares. El nivel de confianza interpersonal tiene consecuencias claras en la cultura política e impacto en la confianza que los ciudadanos profesan a las instituciones políticas, como se mostrará más adelante.

Una de las características más notorias de la cultura política de América Latina es el bajo nivel de confianza interpersonal. Las respuestas a los sondeos de Latinobarómetro realizados durante los últimos cinco años (cuadro 10.1) muestran que de un porcentaje de por sí bajo de alrededor del 20% en 1996, la cifra de entrevistados que más podría confiar en otras personas descendió aún más, al 15%, en 2004. Sólo en Uruguay más del 30% de las personas encuestadas aseguran confiar en sus conciudadanos en la mayoría de las ocasiones. En 14 de los países incluidos en el estudio, el nivel de confianza interpersonal está por debajo del 20% y en Brasil en particular, se ha mantenido en valores cercanos al 5% o aun menos desde el año 1997.

Datos del World Values Survey (1990-1993) revelan niveles considerablemente más altos de confianza interpersonal en la mayoría de los países de Europa Occidental, así como en Estados Unidos, Canadá y Japón. En promedio, aproximadamente el 47% de las personas entrevistadas de países de Europa Occidental afirman confiar en otros, mientras que el 51%, el 53% y el 42% coinciden con esta afirmación en Estados Unidos, Canadá y Japón respectivamente.

El funcionamiento eficiente de los mercados, instituciones públicas y otras formas de relaciones sociales requiere de un ambiente en el que normalmente sean posibles las transacciones de beneficio mutuo entre individuos y grupos, sin que se recurra a fuerzas

Cuadro 10.1. Porcentaje de confianza interpersonal en América Latina

	1996	1998	1999/2000	2002	2004	1996–2004
Se puede confiar en la mayoría de las personas	20	21	16	18	15	18
Nunca se es lo suficientemente cauteloso en las relaciones con otros	77	76	82	78	81	79
No responde	3	3	2	4	3	3

Fuente: Latinobarómetro 1996–2004.

externas indebidas para su aplicación. Sería de esperar que una mayor confianza interpersonal fomente una mayor cooperación en la búsqueda de los fines sociales y estimule la creación de agrupaciones cívicas y la participación comunitaria. Es posible que un nivel amplio de confianza interpersonal facilite una intervención ciudadana más eficaz en la vida política de la comunidad y en sus actividades sociales y económicas, así como una mayor colaboración en el ámbito de las instituciones burocráticas y representativas, lo que permitiría a estas ser más efectivas en la búsqueda del bien común.

Las respuestas a los estudios de Latinobarómetro respaldan la noción de que existe un vínculo entre la confianza interpersonal y la inclinación a participar en actividades políticas. Las personas entrevistadas que aseguraron confiar en sus conciudadanos registraron también, con respecto a quienes dijeron ser desconfiados, un 27% más de probabilidades de participar en la vida comunitaria y un 23% más de probabilidades de afirmar que hablan sobre política con sus amistades.

La relación entre confianza y efectividad de las instituciones políticas es bidireccional: debido al gran alcance de la acción del Estado y la menor densidad e intensidad de las relaciones sociales en las comunidades modernas, cabe esperar que las instituciones políticas desempeñen un papel importante para definir y desarrollar una confianza que hoy es difusa y frágil. Para ello es necesaria la aplicación sistemática e imparcial de normas de conducta.⁵ Sin la interacción social sistemática y estructurada que era natural en el pasado, el desarrollo de la confianza social aparentemente dependería más de instituciones que ganen la confianza de la ciudadanía. En consecuencia, mientras que un alto nivel de confianza interpersonal allana los problemas de la gobernabilidad (así como los costos de intercambio en los mercados económicos) es probable que una labor firme para generar confianza en las instituciones contribuya a fomentar la fe en la sociedad.

Las correlaciones entre el nivel de confianza que cada individuo entrevistado ha manifestado depositar en el resto de los ciudadanos y la confianza depositada en las instituciones para América Latina tienden a sostener la hipótesis señalada con anterioridad por la que se argumentaba que a mayores niveles de confianza interpersonal, mayor nivel de confianza en las instituciones representativas y de gobierno. Sin embargo, un análisis detallado por país indica que mientras estas relaciones son significativas en los casos de Venezuela, Uruguay, Paraguay, Chile o Guatemala, desaparecen en los casos de Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua o Panamá.

El exiguo nivel de confianza interpersonal que evidencian los latinoamericanos coexiste con una crítica más amplia a la propia ciudadanía en cada país. Por ejemplo, sólo el 32% de los ciudadanos de América Latina cree que sus compatriotas son muy o bastante honrados, el 36% cree que son conscientes de sus deberes y obligaciones y el 77% piensa que nunca o rara vez obedecen la ley. Esos valores y actitudes contribuyen a la débil propensión asociativa de las sociedades latinoamericanas y genera niveles particularmente bajos de participación en consejos vecinales, asociaciones de padres y profesores y otras

⁵ Newton (1999) expone un análisis sobre el impacto de la modernización y el cambio social en el desarrollo y preservación de la confianza en la sociedad.

Cuadro 10.2. Correlaciones entre el nivel de confianza interpersonal y la confianza en las instituciones ¹

	Poder Legislativo	Partidos políticos	Poder Judicial	Presidencia	Gobierno
Argentina	0,049	0,057	0,009	0,009	0,063*
Bolivia	0,000	0,039	0,049	0,095**	0,042
Brasil	0,012	0,051	0,016	0,029	0,061*
Colombia	0,025	0,072*	0,048	0,060*	0,088**
Costa Rica	0,009	0,022	0,006	-0,008	0,008
Chile	0,082**	0,097**	0,077**	0,076*	0,106**
Ecuador	0,028	0,020	-0,028	0,082**	0,036
El Salvador	0,004	0,043	-0,017	-0,029	-0,003
Guatemala	0,080*	0,079*	0,098**	0,062	0,086**
Honduras	0,036	0,094**	0,042	0,036	0,034
México	0,001	-0,001	0,022	-0,001	0,028
Nicaragua	-0,01	0,034	0,030	0,042	0,024
Panamá	0,056	0,048	0,048	0,017	0,040
Paraguay	0,118**	0,091*	0,100*	0,026	0,067
Perú	0,003	0,022	0,000	0,073*	0,028
Uruguay	0,148**	0,164**	0,145**	0,088**	0,063*
Venezuela	0,172**	0,191**	0,140**	0,111**	0,142**
República Dominicana	0,033	0,037	-0,008	0,007	0,080*
América Latina	0,046**	0,075**	0,037**	0,030**	0,048**

* La correlación es significativa al nivel 0,05.

** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Aparecen en **negrita** e *italica* las correlaciones significativas.

¹Para la interpretación de los coeficientes, véase el capítulo 9.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro.

organizaciones de la sociedad civil. Esta característica de la cultura política estimula el desarrollo de un orden social y político en el que las personas se relacionan de manera aislada con la esfera política, en lugar de hacerlo a través de las redes sociales y asociaciones con capacidad de ejercer mayor influencia en la toma de decisiones de orden público y en la conducta gubernamental.

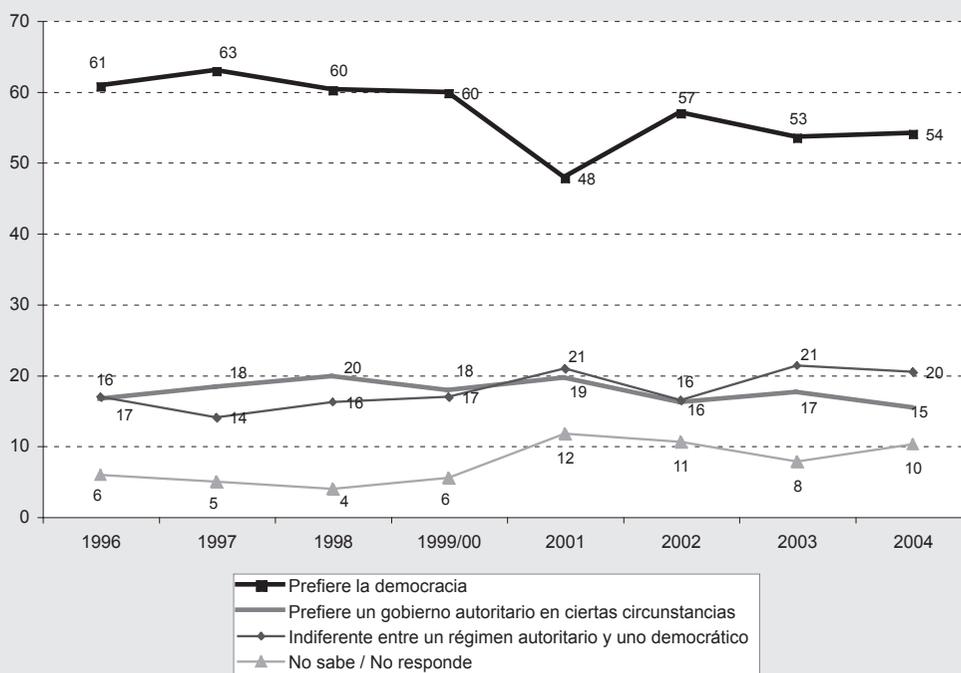
Apoyo a los principios democráticos

Los sondeos de Latinobarómetro previos a 2001 reflejaban un nivel considerable de apoyo a la democracia, entendida como un conjunto de ideales y una forma de gobierno. En promedio, el 61% de las personas entrevistadas entre 1996 y 1999/2000 apoyaban la afirmación de que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” (gráfico 10.1). Un escaso 18% optaba por formas autoritarias de gobierno en ciertas circunstancias, y cerca del 16% se mostraba indiferente entre un régimen autoritario y uno democrático.

Sin embargo, la encuesta realizada en 2001 reveló una caída espectacular en la cifra de entrevistados que apoya la democracia de forma inequívoca como su sistema preferido de gobierno: menos de la mitad (un 48%) expresó una clara preferencia por la democracia. Si bien los sondeos realizados en años posteriores no volvieron a mostrar cifras tan bajas de apoyo a esta forma de gobierno como en 2001, los valores que parecen haberse consolidado, al menos para los primeros años de la década de 2000, son sensiblemente menores a los que se presentaban en el segundo lustro del decenio de 1990.

Pese a la disminución en el nivel de apoyo a la democracia, el porcentaje de personas que manifestó su preferencia por los regímenes autoritarios en ciertas circunstancias registró un cambio leve, con valores mínimos para todo el período de estudio de alrededor del 15% en 2002 y 2004. Aparentemente, el apoyo a la democracia fue reemplazado por la apatía y la indiferencia: las cifras de personas entrevistadas para quienes la forma de gobierno no supone ninguna diferencia, “no sabían” o directamente no respondieron, experimentaron tendencias crecientes.

Gráfico 10.1. Porcentaje de apoyo a la democracia en América Latina, 1996-2004



Nota: los porcentajes representan promedios para la región.
Fuente: Latinobarómetro 1996-2004.

Es importante anotar que la tremenda caída en el apoyo a la democracia en un puñado de países que se reflejó en la encuesta de 2001 repercutió en las cifras de la región en su conjunto. Por ejemplo, en las encuestas realizadas entre 1996 y 2000 el sistema democrático tuvo el respaldo del 62% de los participantes en El Salvador, pero ese apoyo cayó al 27,3% para el año 2001. De igual forma, se observó un descenso acentuado en los niveles de apoyo en países como Panamá (del 69,9% al 34,3%), Colombia (del 58,4% al 36,3%), y Nicaragua (del 63,6% al 42,7%). Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y Paraguay experimentaron bajas del 10% o más en el porcentaje de personas que aseguraron preferir la democracia.

Sin embargo, este escenario no se mantuvo y el apoyo a la democracia se recuperó parcialmente en estos países, aunque sin llegar a los niveles previos a 2001. El cuadro 10.3 presenta los promedios de los años de inicio (1996 y 1997) y fin (2003 y 2004) del período de estudio con el objetivo de identificar las situaciones de los distintos países con respecto al apoyo a esta forma de gobierno. En él se puede observar que las menores preferencias por un sistema democrático parecen ser un fenómeno que alcanzó, en distinto grado, a todos los países, con las excepciones de Ecuador y México. En Colombia, Nicaragua, Bolivia, Panamá y Guatemala esta caída fue de más de 15 puntos porcentuales; mientras que en Brasil y Perú, aunque la reducción no fue de tal magnitud, los niveles de aprobación al sistema democrático se sitúan por debajo del 40%.

Las tendencias descritas parecen haber definido un nuevo escenario en América Latina en relación con el apoyo de la ciudadanía al sistema democrático; si bien el cambio acaecido no es contundente, mientras la década de 1990 estuvo caracterizada por un acuerdo mayoritario de la ciudadanía con los principios de organización democrática, los primeros años de 2000 han dado lugar a situaciones más difusas.

De acuerdo con los sondeos de 2003 y 2004, los porcentajes más altos de personas entrevistadas que, al menos en ciertas circunstancias, favorecerían un gobierno autoritario, se encuentran en Paraguay (un 42% contra un 39% que apoya la democracia), seguido por Ecuador (32%) y Bolivia (21%); en tanto que los porcentajes más bajos se hallan en Costa Rica (7%), Uruguay (8%) y Nicaragua (10%).

Es probable que el constante descontento con las condiciones de vida y el desempeño del gobierno democrático haya empezado a erosionar la fe de la ciudadanía en la noción más abstracta de la democracia como un conjunto de ideales y un sistema de gobierno. Por su importancia para el futuro de la gobernabilidad democrática en la región, este tema amerita un estudio profundo en el transcurso de los próximos años.

El grado de apoyo a la democracia en Europa ofrece un punto comparativo de análisis para las cifras de América Latina. Datos de Eurobarómetro de 1990, que abarcó 12 países de Europa Occidental, indicaron que aproximadamente el 96% de las personas entrevistadas prefirieron la democracia a cualquier otra forma de gobierno y menos del 2% optaría por un régimen autoritario en algunas circunstancias.

En resumen, los datos de los últimos sondeos de Latinobarómetro denotan que el apoyo considerablemente sólido a la democracia al inicio del período del estudio muestra hoy señales de deterioro. Si bien el respaldo a las opciones autoritarias se mantiene bajo, la indiferencia y la apatía respecto de la forma de gobierno democrático son considerables. La comparación de los resultados de las encuestas realizadas en América Latina y en

Cuadro 10.3. Porcentaje de apoyo al sistema de gobierno democrático en América Latina, 1996–1997 y 2003–2004

	Prefiere la democracia		Prefiere el autoritarismo en ciertas circunstancias		Indiferente entre gobierno autoritario y democrático		No sabe / No responde	
	Prom. 1996–1997	Prom. 2003–2004	Prom. 1996–1997	Prom. 2003–2004	Prom. 1996–1997	Prom. 2003–2004	Prom. 1996–1997	Prom. 2003–2004
Argentina	73	66	15	19	10	12	3	3
Bolivia	65	47	17	21	14	21	5	11
Brasil	50	38	22	18	21	31	8	13
Colombia	64	46	17	13	17	26	2	15
Costa Rica	81	72	8	7	7	14	4	7
Chile	58	54	18	14	22	29	3	3
Ecuador	46	46	20	32	26	19	8	3
El Salvador	61	48	13	10	19	22	8	20
Guatemala	49	34	24	11	18	24	10	31
Honduras	53	50	16	12	22	27	9	11
México	52	53	27	14	16	30	4	3
Nicaragua	63	45	16	10	15	27	5	18
Panamá	73	57	10	13	13	20	4	9
Paraguay	52	39	34	42	12	17	3	2
Perú	61	48	15	20	14	23	10	9
Rep. Dominicana ¹	—	65	—	11	—	12	—	12
Uruguay	83	78	8	8	6	10	3	4
Venezuela	63	71	18	13	14	13	4	4
América Latina	62	53	17	16	16	21	5	10

Nota: los países en negrita son aquellos en los que la caída de apoyo a la democracia fue mayor a 15 puntos porcentuales.

¹Sólo están disponibles los datos correspondientes a 2004.

Fuente: Latinobarómetro 1996, 1997, 2003 y 2004.

Europa, demuestra claramente que en muchos países latinoamericanos el apoyo no es tan profundo como para esperar que la democracia resista de manera sistemática las tensiones y amenazas que puedan presentarse en el futuro.

Satisfacción con el desempeño de la democracia

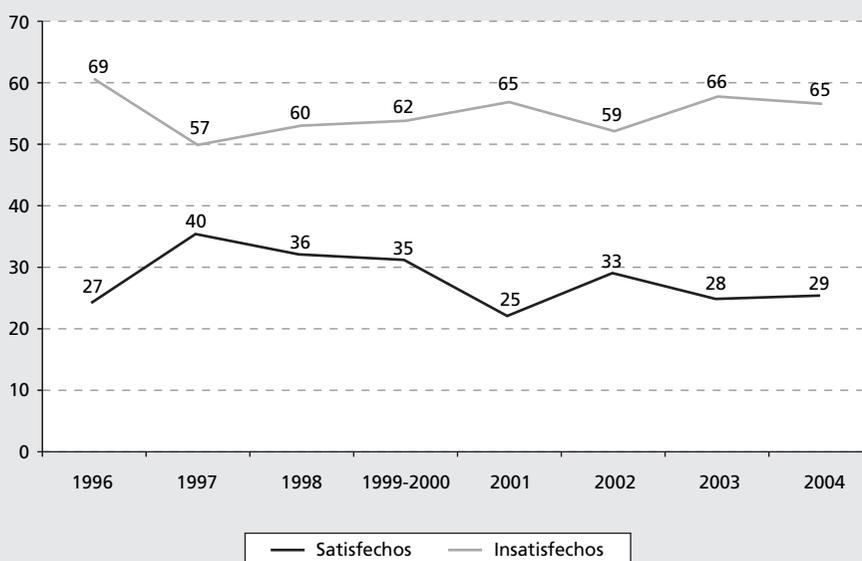
La opinión de la ciudadanía con respecto al ideal y la forma de gobierno democráticos difiere de su satisfacción con el funcionamiento del sistema en la práctica. Los niveles de satisfacción varían de manera más amplia con el paso del tiempo y son más vulnerables

a los cambios en las condiciones económicas. Por ejemplo, durante los años setenta el apoyo al ideal democrático apenas varió en los países de Europa Occidental, pero debido a la espiral inflacionaria y al aumento en las tasas de desempleo los niveles de satisfacción con el desempeño democrático registraron bajas considerables en muchos países.

Aunque los dos factores no guardan relación directa, varios académicos señalan que un desempeño efectivo y sostenido en el tiempo, y en especial la resolución de los problemas sociales y económicos, contribuyen a generar un apoyo amplio y fundamental en términos de la legitimidad democrática (Lipset, 1993; Diamond, Linz y Lipset, 1989; McAllister, 1999). En consecuencia, en el largo plazo la satisfacción con el desempeño gubernamental puede ser una condición previa para consolidar el apoyo a los regímenes democráticos porque permite contar con un respaldo inherente a su estructura y el régimen, a su vez, puede valerse de él en situaciones de crisis. No obstante, no cabe duda de que la legitimidad de un régimen democrático deriva también de muchos otros factores, entre ellos la cultura política, la preservación del orden, la protección de los derechos humanos y la libertad política, así como las percepciones sobre regímenes alternativos.

Es probable que la influencia de los asuntos sociales y económicos en el desempeño de los regímenes democráticos sea de particular importancia en América Latina, donde los niveles de ingreso son relativamente bajos, la pobreza es alta (el 40% de la población vive por debajo de la línea de pobreza) y la confianza en los políticos y en las instituciones políticas es particularmente exigua (Lagos, 2001). Los hallazgos de Latinobarómetro de 2004 no auguran una mayor legitimidad de la democracia (en 14 de los 18 países considerados más de la mitad de la gente cree que el país, en lo económico, va por mal camino; sólo

Grafico 10.2. Tendencias de la satisfacción con la democracia en América Latina



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro.

el 8% de los latinoamericanos opina que la situación económica de su país es buena y se observa una tendencia marcadamente creciente del grupo de población que manifiesta que sus ingresos no les alcanzan para cubrir sus necesidades del (13% en 1996 al 23% en 2004). De manera similar, existe una percepción negativa acerca de los avances en la lucha contra el crimen, pues más del 65% de los entrevistados manifiesta que no creen que se esté ganando la batalla contra la delincuencia en sus países.

En vista de las valoraciones relativamente pobres sobre el desempeño de los regímenes democráticos, no resulta tan sorprendente que entre 1996 y 2000 un promedio de apenas el 35% de los participantes en la encuesta (en los 17 países y durante los cuatro años) haya indicado estar satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Resulta más grave el hecho de que la encuesta de 2001 haya revelado un nivel más bajo de satisfacción con la democracia: apenas uno de cada cuatro ciudadanos; y que en los últimos tres años los niveles de satisfacción se encuentren por debajo de los alcanzados en la segunda mitad de la década de 1990 (véase el gráfico 10.2). Sin embargo, al menos este descenso no se tradujo en un incremento tan dramático en el nivel de descontento manifiesto (del 62% al 63% tanto para 1996-2000 como para 2002-2004).⁶ Como en el caso del apoyo a los principios democráticos, gran parte de las respuestas afirmativas recogidas manifestaron más indiferencia que valoraciones rotundamente negativas.

Los datos más actuales disponibles revelan que en América Latina los niveles de satisfacción con la democracia están apenas por encima de los de Europa Central y Oriental (2004), donde su desarrollo era más reciente (gráfico 10.3).⁷ En esa región, el nivel medio de insatisfacción con la democracia fue del 69%, 4 puntos por encima del valor alcanzado por este indicador en América Latina.

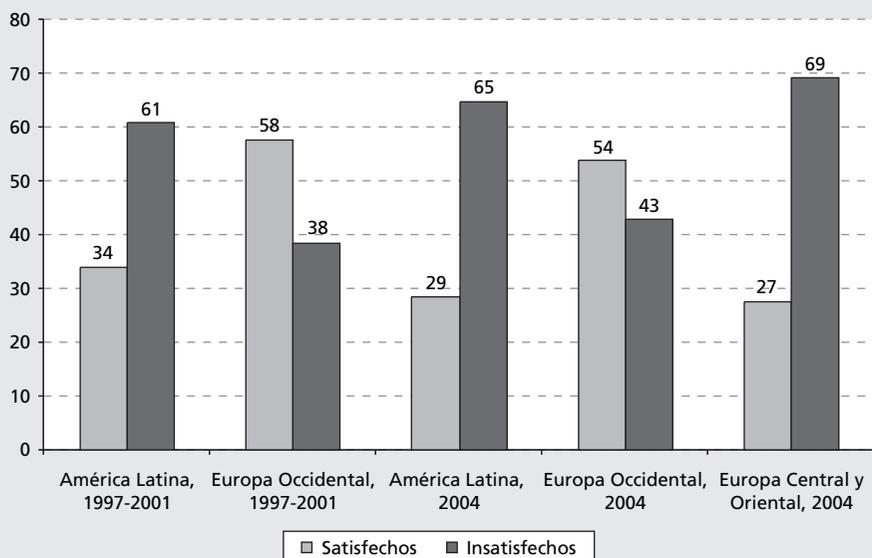
Como era de esperar, en las democracias consolidadas y las economías avanzadas de Europa Occidental el nivel de satisfacción con la democracia es considerablemente más alto. Si bien los promedios de satisfacción con la democracia en estos países se redujeron en 2004 respecto del período 1997-2001, los valores que alcanzan estos indicadores son significativamente distintos de los de América Latina: un promedio del 54% de los participantes en el estudio provenientes de Europa Occidental aseguraron estar satisfechos con la democracia, frente a un 43% de las personas encuestadas que se mostraron descontentas. En ninguno de los 15 países de Europa Occidental que abarcó el estudio se registraron niveles de satisfacción con la democracia por debajo del promedio latinoamericano para los períodos 1997-2001 y 2004.

Las respuestas de cada país respaldan la hipótesis de que la percepción de la eficacia del sistema democrático no va necesariamente de la mano con la creencia en su legitimidad. Muchos países en los que una amplia mayoría apoya la democracia como forma de gobierno se caracterizan, sin embargo, por tener bajos niveles de satisfacción con el desempeño del régimen. En promedio, aproximadamente el 30% de las personas que res-

⁶ El porcentaje de los "satisfechos" incluye a los que respondieron estar "muy satisfechos" y a los que indicaron estar "bastante satisfechos". Los "insatisfechos" comprenden a los entrevistados que afirmaron estar "no muy satisfechos" y "del todo insatisfechos".

⁷ Los países que se analizan en el grupo de Europa Central y Oriental son Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania y Turquía.

Gráfico 10.3. Porcentaje de satisfacción con la democracia en América Latina en comparación con Europa



Fuentes: Latinobarómetro 1997, 1998, 1999/2000, 2001, 2004; Eurobarómetro 61, julio de 2004.

pondieron la encuesta de Latinobarómetro de 2004 pueden clasificarse como “demócratas insatisfechos”, pues prefieren la democracia como sistema de gobierno pero están disgustadas con la labor de sus gobiernos e instituciones. En cambio, apenas el 20% de los entrevistados se puede calificar como “demócratas satisfechos”, que creen en el ideal democrático y opinan que sus sistemas se desempeñan razonablemente bien. Cabe entonces preguntarse: ¿la creencia en la legitimidad de la democracia podrá mantenerse frente a la insatisfacción con el desempeño del régimen si el descontento perdura en el tiempo?

El impacto del desempeño económico y la satisfacción de las necesidades básicas en la percepción de la efectividad de un régimen permite comprender que este criterio sea mucho más sensible a los cambios que el nivel de apoyo a la democracia. El gráfico 10.3 presentado anteriormente ya permitió ver cómo el promedio regional de satisfacción se movió con una leve tendencia decreciente; sin embargo, es en las diferencias entre países y dentro de cada uno de ellos, a lo largo de los años, donde realmente se puede apreciar la variabilidad de la dimensión de análisis (cuadro 10.4).

Al considerar los niveles promedio de satisfacción por países, Costa Rica (57%) y Uruguay (56%) sobresalen claramente respecto del resto de la región, siendo los únicos en los que más de la mitad de la ciudadanía manifiesta su apoyo al funcionamiento de la democracia. A continuación, pero a una gran distancia de estos dos, hay un grupo de países encabezado por Venezuela, donde el nivel de satisfacción oscila entre un 30% y un 40%; y

Cuadro 10.4. Porcentaje de satisfacción con la democracia (población muy satisfecha y bastante satisfecha)

	1996	1997	1998	1999/ 2000	2001	2002	2003	2004	1996– 2004
Costa Rica	51	68	54	61	51	75	47	47	57
Uruguay	51	65	68	69	56	53	43	45	56
Venezuela	30	36	35	55	41	40	38	42	40
Honduras	19	49	—	44	35	62	37	30	39
Rep. Dominicana	—	—	—	—	—	—	—	36	36
Panamá	28	39	34	47	21	44	24	35	34
Argentina	34	42	49	46	20	8	34	34	33
El Salvador	26	48	—	27	21	38	33	37	33
Nicaragua	24	51	—	16	24	59	31	21	32
Chile	27	37	32	34	23	28	33	41	32
Guatemala	17	40	57	36	17	35	21	20	30
Bolivia	25	33	34	22	16	24	25	17	25
México	12	45	21	37	26	18	18	18	24
Ecuador	33	31	34	23	14	16	23	14	23
Brasil	20	23	25	19	21	21	28	28	23
Colombia	16	40	24	27	8	11	22	30	22
Perú	28	21	18	24	16	18	11	7	18
Paraguay	21	16	24	13	11	7	9	13	14
América Latina	27	40	36	35	25	33	28	29	32

Fuente: Latinobarómetro 1996–2004.

por último se encuentra México y un conjunto de seis países, todos de América del Sur, cuyos valores son inferiores al 25%.

A su vez, el grado de satisfacción de los entrevistados con la democracia varió considerablemente a lo largo del período estudiado en cada uno de los países. Estos valores tan volátiles pueden ser el resultado de crisis económicas, políticas, renovación de expectativas con la llegada de nuevos gobiernos o bien alguna combinación de todos estos factores.

Así, por ejemplo, es posible observar el caso de Nicaragua, donde luego de las elecciones de 1996 y 2001 más del 50% de la población estuvo satisfecha, pero con abruptas caídas en las siguientes mediciones. Luego, el caso de Colombia, con valores muy bajos en 2001 y 2002 (el 8% y el 11%, respectivamente), pero con aumentos que llevaron esos valores al 22% en 2003 y al 30% en 2004. Argentina, un país con valores relativamente elevados para la región, en 2002 mostró que sólo un 8% de los entrevistados manifestaban su satisfacción como clara consecuencia de la profunda crisis de fines de 2001, pero este porcentaje se incrementó en más de cuatro veces en los dos años siguientes con la llegada del nuevo gobierno.

Por otro lado, los países que parecen tener una mayor estabilidad relativa son aquellos en los que también existen mayores niveles absolutos de satisfacción con el funcionamiento de la democracia: Costa Rica, Uruguay, Venezuela y en menor medida Chile, siendo Brasil la excepción.

Por lo tanto, mientras que el apoyo a los principios democráticos ha sido bastante sólido, en particular durante los primeros cuatro años de Latinobarómetro, la satisfacción con su funcionamiento y desempeño reales ha sido bastante más limitada. Amplios sectores de la población sienten que los sistemas democráticos cuyos principios respaldan no satisfacen sus expectativas en la práctica.

Se acaban de examinar los niveles de satisfacción con el desempeño del sistema democrático en los diferentes países de la región. La cuestión que se plantea a continuación es la medida en la que estas evaluaciones están efectivamente relacionadas con el progreso económico, social y político del país. En este sentido no es extraño esperar que sean las percepciones subjetivas que los ciudadanos tienen sobre el desempeño del régimen y no necesariamente los indicadores macroeconómicos los que influyan más directamente en las evaluaciones que esas mismas personas hacen del desempeño del régimen. Dicha suposición debería ser particularmente cierta en una región que se caracteriza por ser una de las más desiguales del mundo en términos de acceso a los recursos y redistribución de riqueza, lo que implica que un aumento del crecimiento económico del país no se sentirá necesariamente en las capas sociales más desfavorecidas, que representan por otro lado una amplia mayoría de la población.

Vale la pena regresar por un momento a la distinción que se estableció anteriormente entre legitimidad a través de la satisfacción y apoyo a los productos del sistema y legitimidad como resultado del reconocimiento y satisfacción con los procedimientos e instituciones del mismo. El sistema político es el instrumento que le permite al Estado realizar la gestión pública. Mientras que la conexión esporádica de los ciudadanos con la política y los políticos son las elecciones, la conexión cotidiana del Estado con los ciudadanos son las prestaciones que este les ofrece a través de los servicios públicos. En el cuadro 10.5 se reproducen los resultados de las correlaciones entre el grado de satisfacción con la democracia expresado por los entrevistados y las evaluaciones que estos hicieron sobre: 1) el grado de satisfacción con la dirección que ha tomado el país; 2) su situación económica personal; 3) la satisfacción con servicios básicos como la salud y la educación; y en lo que respecta a la segunda dimensión, 4) la autonomía, neutralidad y universalidad en la representación de intereses que se ejerce desde los órganos de gobierno; así como 5) los progresos que se han realizado en materia de reducción de la corrupción en las instituciones públicas.

Los coeficientes observados concuerdan con las expectativas: aumenta el nivel de satisfacción con el desempeño de la democracia cuando, por orden de importancia: 1) aumenta el grado de aprobación con la dirección que está siguiendo el país, 2) se estima que los gobernantes actúan pensando en el bien común y no en el de intereses particulares, 3) se estima que se han hecho progresos en materia de reducción de la corrupción en las instituciones públicas, 4) aumenta la satisfacción con los servicios provistos por el Estado en materia de salud y educación, y finalmente 5) cuando aumenta el nivel de satisfacción con la situación económica personal.

Cuadro 10.5. Relación entre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y la satisfacción con las prestaciones y servicios públicos

Correlaciones por país entre satisfacción con la democracia y ...						
	Funcionam. del país: ha tomado la dirección correcta o va por mal camino ¹	Situación econ. personal actual ²	Satisfacción con el acceso a la salud ³	Satisfacción con el acceso a la educación ³	País gobernado por intereses y particulares, o por el bien común ⁴	Progreso en reducción de la corrupción en las instituciones públicas ⁵
Argentina	0,374**	0,159**	0,106**	0,137**	-0,285**	0,181**
Bolivia	0,207**	0,140**	0,076*	0,122**	-0,044	0,130**
Brasil	0,354**	0,198**	0,244**	0,225**	-0,261**	0,059
Colombia	0,319**	0,192**	0,142**	0,106**	-0,179**	0,220**
Costa Rica	0,320**	0,158**	0,124**	0,121**	-0,26**	0,145**
Chile	0,430**	0,247**	0,154**	0,159**	-0,284**	0,306**
Ecuador	0,148**	0,131**	0,109**	0,144**	-0,117**	0,187**
El Salvador	0,393**	0,279**	0,279**	0,239**	-0,325**	0,252**
Guatemala	0,251**	0,137**	0,138**	0,124**	-0,128**	0,099**
Honduras	0,262**	0,091**	0,103**	0,131**	-0,198**	0,170**
México	0,102**	0,169**	0,071*	0,048	0,069*	0,195**
Nicaragua	0,266**	0,138**	0,215**	0,191**	-0,197**	0,168**
Panamá	0,185**	0,101**	0,085**	0,089**	-0,103**	0,085*
Paraguay	0,271**	0,174**	0,125**	0,149**	-0,176**	0,085*
Perú	0,174**	0,145**	0,055	0,105**	-0,174**	0,262**
República Dominicana	0,174**	0,060	0,083*	0,026	-0,167**	0,098**
Uruguay	0,234**	0,159**	0,213**	0,143**	-0,156**	0,114**
Venezuela	0,524**	0,276**	0,165**	0,175**	-0,447**	0,365**
Total	0,319**	0,179**	0,182**	0,184**	-0,214**	0,188**

* La correlación es significativa al nivel 0,05.

** La correlación es significativa al nivel 0,01.

¹ Escala de 1 a 2, donde 1 = dirección correcta; 2 = mal camino.

² Escala de 1 a 5, donde 1 = muy buena; 5 = muy mala.

³ Escala de 1 a 4, donde 1 = muy satisfactorio; 4 = nada satisfactorio.

⁴ Escala de 1 a 2, donde 1 = en beneficio de los intereses del poder; 2 = en favor del bien común.

⁵ Escala de 1 a 4, donde 1 = mucho; 4 = nada.

Fuente: Latinobarómetro 2004.

A continuación se examinará la relación que existe entre el grado de satisfacción con el desempeño de la democracia por país con indicadores generales del desempeño económico, y la percepción de los expertos del nivel de corrupción que existe en el país. Como medidas del desempeño económico del país se han utilizado el crecimiento del PIB y la

inflación en 2003. Para medir el grado de corrupción que existe en cada país, se ha utilizado el índice de percepción de corrupción por país de 2004 propuesto por Transparencia Internacional. Finalmente, para medir el nivel de satisfacción con el desempeño de la democracia y del sistema en general se han calculado medias por país a partir de los datos de Latinobarómetro de 2004 utilizados anteriormente. Lo mismo se ha hecho para medir los niveles de satisfacción por país en las diferentes dimensiones que se han presentado en el cuadro 10.5.

Como era de esperar, son las apreciaciones personales y por tanto subjetivas de la opinión pública las que más cuentan a la hora de evaluar el desempeño de la democracia. A pesar de que la relación que existe entre el índice de percepción de corrupción y la satisfacción con el desempeño de la democracia es relativamente fuerte (-,46), no se puede

Cuadro 10.6. Correlaciones entre la satisfacción con el desempeño socio-económico y político del sistema, y la satisfacción con el desempeño de la democracia y el funcionamiento del país (N=18)

		Satisfacción con el desempeño de la democracia	Funcionamiento del país: ha tomado la dirección correcta o va por mal camino
Evaluaciones subjetivas	Satisfacción situación económica personal	,332	,709**
	Gobierno de intereses particulares o del bien común	-,461	-,493*
	Progreso en la reducción de la corrupción	,211	,423
	Satisfacción con el acceso a la salud	,699**	-,011
	Satisfacción con el acceso a la educación	,771**	,058
Progreso económico y socio-político	2004 Índice de percepción de corrupción	-,459	-,268
	Crecimiento del PIB (porcentaje anual)	,113	-,065
	Inflación, precios al consumidor (porcentaje anual)	-,324	-,216

* La correlación es significativa al nivel 0,05.

** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Fuente: los datos macroeconómicos han sido extraídos de la base de datos *Indicadores del Desarrollo Mundial* y las evaluaciones subjetivas de Latinobarómetro 2004.

considerar como estadísticamente significativa. Lo que es bastante sorprendente es que no sean precisamente cuestiones tan prominentes como la situación económica personal o el nivel de corrupción con el que la gente percibe el funcionamiento del sistema político las que determinen el grado de satisfacción con el ejercicio de la democracia, sino más bien la calidad de los servicios públicos como la salud y la educación. Sin embargo, las evaluaciones que la opinión pública hace del funcionamiento general del país sí se relacionan con ambas: la situación económica personal y el grado de neutralidad con el que el gobierno ejecuta su mandato.

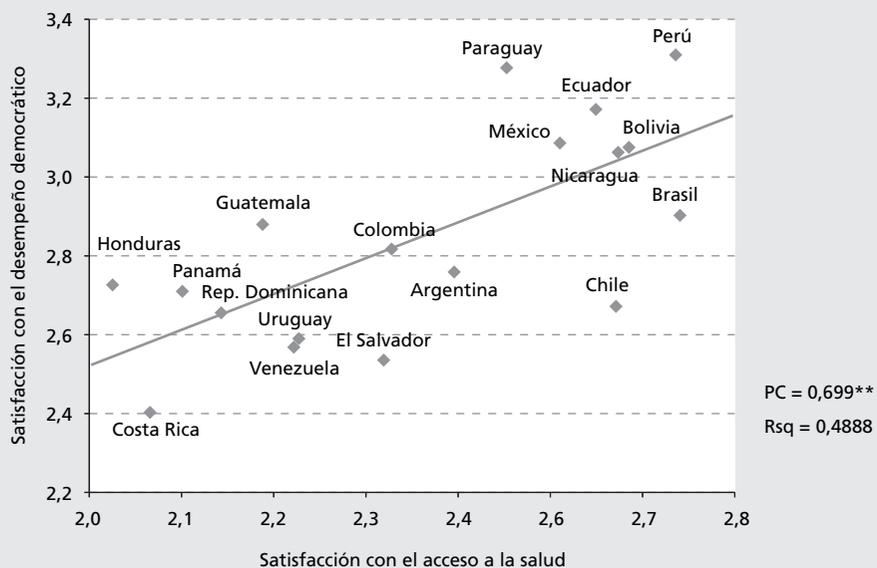
Se puede por tanto concluir que, a nivel macro, es decir de medias de países comparadas entre sí, son la calidad del acceso a los servicios de salud y la educación lo que más estrechamente está ligado al grado de satisfacción con el desempeño de la democracia. Los gráficos 10.4 y 10.5 representan la posición de los países en función de la satisfacción de la población con el desempeño democrático y el grado de satisfacción con el acceso a la educación y a la salud. Seguidamente, en el gráfico 10.6 se introduce el nivel de gasto público en materia de salud, expresado como porcentaje del producto interno bruto (PIB), dato que también se ha vinculado con la satisfacción con el desempeño de la democracia. Lamentablemente no se dispuso de datos lo suficientemente homogéneos como para permitir el mismo tipo de análisis respecto al gasto público en materia de educación. En este último caso, las diferencias entre países en el proceso de colecta de datos plantean serios problemas cuando se trata de compararlos entre sí.⁸

En los dos primeros gráficos se puede observar esencialmente una distribución bastante similar de los países a lo largo de los dos ejes. Sobre todo Perú, Paraguay, Ecuador y Bolivia aparecen como países en los que el descontento con el acceso tanto a la educación como a la salud viene acompañado por un alto nivel de insatisfacción con el desempeño de la democracia. En el extremo opuesto del eje, se distingue claramente a Costa Rica como país en el que los niveles de satisfacción tanto con los servicios públicos como con la democracia son elevados. Chile aparece en ambos gráficos como un caso especial dado que el grado de descontento de la población con el acceso a la educación y a la salud lo debería situar en términos de descontento con el desempeño democrático al nivel de países como Ecuador o Brasil. Sin embargo, la opinión pública en este caso es más benévola con las evaluaciones de la democracia de lo que lo es con los servicios públicos que el Estado ofrece en materia de educación y sanidad.

Como era de esperar se observa que, independientemente de la ejecución real en términos de políticas y de gasto público, lo que más influye en las valoraciones del funcionamiento de la democracia que la opinión pública expresa son las percepciones que esta tiene de cómo funcionan esos servicios. El volumen de gasto no indica cómo se redistribuye en el país y de qué manera concreta se utiliza ese dinero: no habla de la calidad de la inversión sino de la magnitud de la misma. Esa dimensión cualitativa se puede extraer de alguna manera de las evaluaciones subjetivas que aquí se han utilizado. Por lo tanto, y si bien es

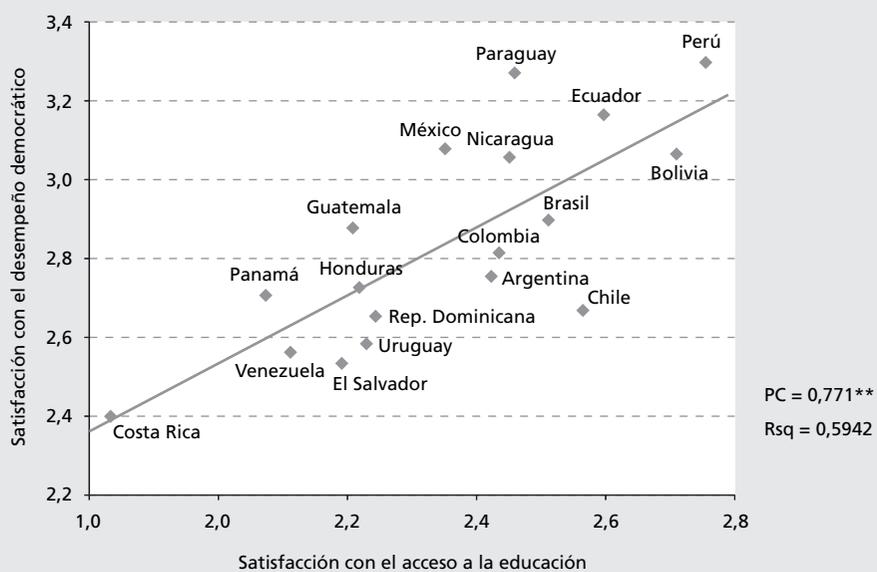
⁸ Los datos han sido extraídos del Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD, que fueron extraídos de los *Indicadores del Desarrollo Mundial*, CD-ROM, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004.

Gráfico 10.4. Relación entre la satisfacción con el desempeño de la democracia y el acceso a los servicios de salud



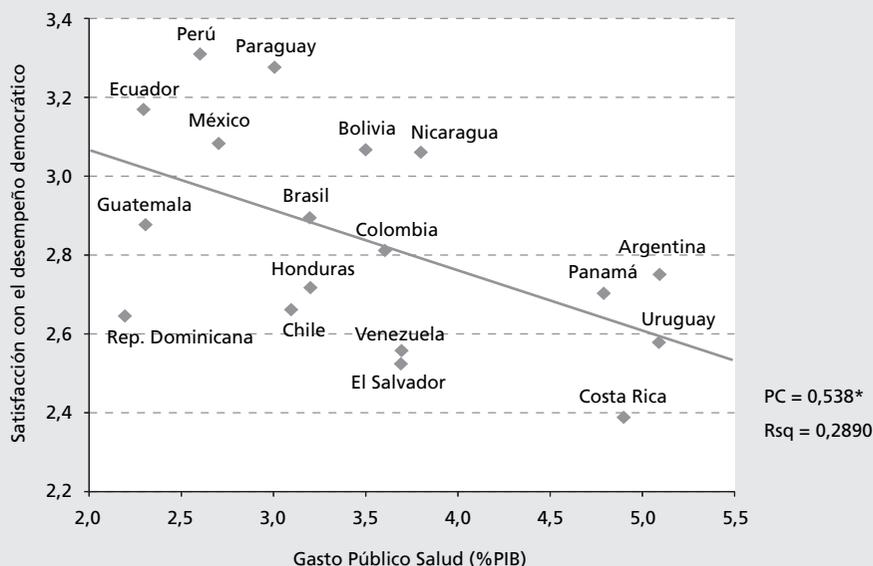
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro.

Gráfico 10.5. Relación entre la satisfacción con el desempeño de la democracia y el acceso a los servicios de educación



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro.

Gráfico 10.6. Relación entre la satisfacción con el desempeño de la democracia y el nivel de gasto público en salud



* La correlación es significativa al nivel 0,05.

** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Fuente: los datos macroeconómicos han sido extraídos de la base de datos *Indicadores del Desarrollo Mundial* y las evaluaciones subjetivas de *Latinobarómetro 2004*.

verdad que el nivel de gasto público está fuertemente relacionado con la satisfacción ciudadana con el desempeño de la democracia —lo que ya es en sí un elemento importante que habla de la relación entre el ciudadano y el Estado— las percepciones del funcionamiento de esos mismos servicios están aún más fuertemente vinculadas a esa satisfacción.

Confianza en las instituciones democráticas

El Estado toma decisiones que se van a aplicar a la sociedad por la que existe y para ella, lo que quiere decir que tiene un poder de coerción dado que las decisiones que se toman afectan a los ciudadanos que forman parte de ese Estado. Como en un sistema representativo no todo el mundo participa en el proceso de toma de decisiones, las reglas de distribución de poder tienen que ser al menos consensuadas entre los miembros de dicha sociedad para que todos estén dispuestos a acatar las decisiones resultantes.

Esa legitimidad por la que los ciudadanos libres aceptan que se les imponga ley y orden es necesaria para asegurar la estabilidad del sistema. La democracia es el juego de las mayorías: unas veces se gana y otras se pierde. Para que uno acepte perder hoy, tiene que saber, primero, que el proceso de decisión ha sido justo —es decir, que realmente ha sido una mayoría la que ha ganado, y no una minoría aventajada mayoritariamente representada en los cargos de poder político— y segundo, tiene que creer que hay una posibilidad de que

pueda ganar mañana, justamente porque las reglas de reparto de poder aseguran una diversidad en la representación que resultará en mayorías alternantes, al menos teóricamente.

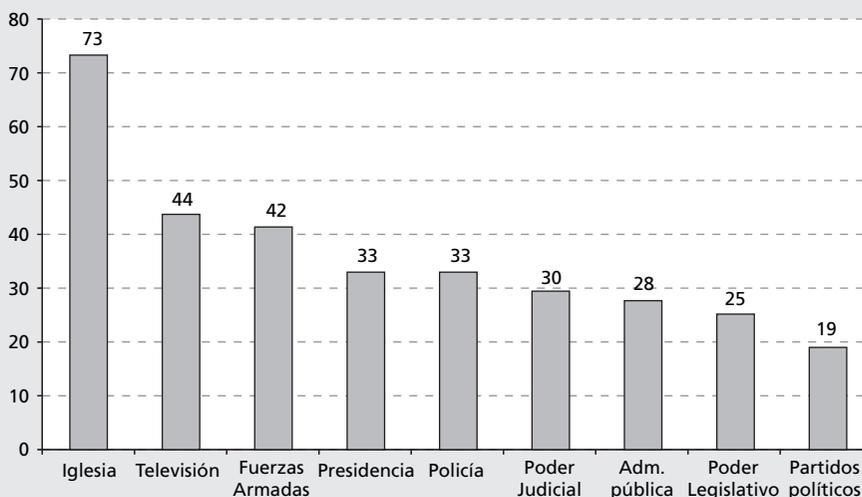
En vista de la amplia gama de factores que pueden influir en la satisfacción del ciudadano con la democracia —entre los que a menudo se encuentran factores externos ajenos al control de los funcionarios gubernamentales y las instituciones democráticas— es posible que al medir la confianza en las instituciones democráticas se logre una evaluación más directa de las percepciones del público. Tal medición puede contribuir a determinar si el descontento proviene de los malos resultados de la gestión gubernamental en el nivel macro, o de que se percibe que los procesos e instituciones centrales de la democracia no funcionan de acuerdo con las expectativas.

Una institución que disfruta de un gran prestigio en América Latina es la Iglesia Católica (gráfico 10.7). En los sondeos de Latinobarómetro realizados entre 1996 y 2004, alrededor del 73% de las personas encuestadas indicaron sistemáticamente tener “mucho” o “algo de” confianza en la Iglesia. Debido probablemente a la doble percepción que puede suscitar la Iglesia como institución que se sitúa entre el ámbito de lo público y lo privado, no sorprende que los porcentajes sean tan altos. Mientras que el partido político o cualquiera de las instituciones de gobierno son actores relativamente ajenos y distantes al ciudadano, y su papel social es claramente de carácter público, y además político (con las connotaciones negativas que el término político ya acarrea consigo), la Iglesia tiene esa doble naturaleza que la constituye en institución pública, pero erigida como referente de normas de conducta y de aplicación en la esfera privada.

Los ciudadanos también depositan amplia confianza en la televisión (44%), si bien esta cifra es mucho más baja que la correspondiente a la Iglesia Católica. El prestigio y visibilidad de la televisión con respecto a otras instituciones son un reflejo de las modalidades modernas de hacer política, en las que la imagen es al menos tan importante como los contenidos. Para tener éxito, el político debe esforzarse por desarrollar una personalidad atractiva ante las cámaras, a menudo incurriendo en un gasto enorme. Las personalidades del medio televisivo, a su vez, con frecuencia desempeñan un papel importante para orientar e impulsar el debate y los temas políticos, delineando la imagen de los políticos y filtrando las noticias que recibe el público.

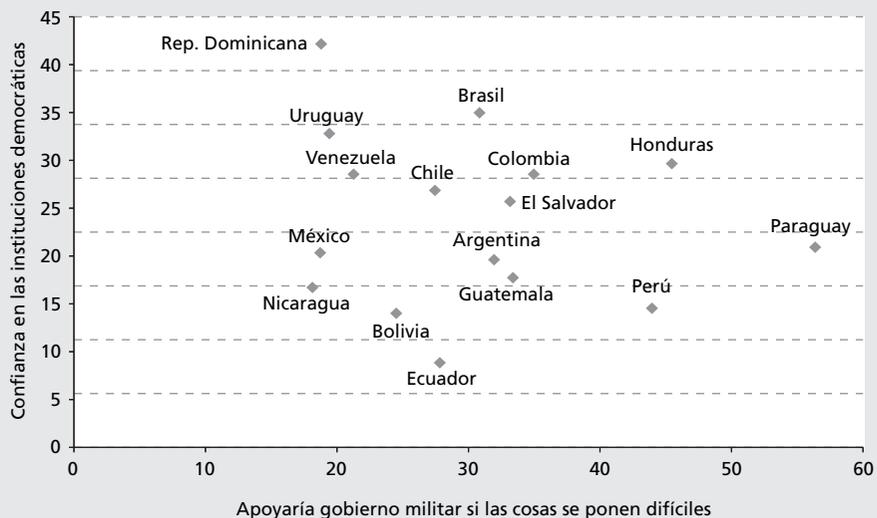
El tercer lugar en cuanto al nivel de confianza de la ciudadanía lo ocupan las Fuerzas Armadas, que durante los años del estudio obtuvieron, en promedio, una calificación del 42%. Este apoyo, sin embargo, varía de manera sustancial de acuerdo con el país. En Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Argentina, la confianza en el Ejército es apenas mayor que la depositada en las principales instituciones representativas, mientras que en Ecuador, Brasil y Venezuela supera en más del doble el apoyo dado a las instituciones democráticas fundamentales. En toda la región, la imagen positiva del Ejército no se traduce en un nivel alto de apoyo para un régimen militar autoritario, como se vio en los cuadros 10.3 y 10.4. De la misma manera, la variabilidad entre países de la confianza en las principales instituciones de la democracia no está asociada con un eventual apoyo a un gobierno militar (gráfico 10.8). En una pregunta que buscaba determinar si las personas apoyarían un gobierno militar “si las cosas se ponen difíciles” (Latinobarómetro 2004), si bien un porcentaje importante adhería a esa consigna en Paraguay, y en menor medida en Honduras

Gráfico 10.7. Confianza en las instituciones de América Latina



Nota: porcentajes promedio de los 17 países.
Fuente: Latinobarómetro 1996-2004.

Gráfico 10.8. Confianza en las instituciones democráticas¹ y personas que apoyarían un gobierno militar ante una situación difícil, 2004



¹ Se consideró el promedio de la confianza en el Poder Legislativo, Judicial y partidos políticos.
Fuente: Latinobarómetro 2004.

y Perú, en los restantes países la mayoría de las personas optaron por afirmar que “bajo ninguna circunstancia” apoyarían un gobierno militar.

La presidencia (o Poder Ejecutivo) ocupa el siguiente lugar en términos de la confianza ciudadana, con una calificación promedio del 33%. Sin embargo, si se evalúa en el transcurso del estudio y se establecen comparaciones entre los distintos países, esta es también la institución que muestra los grados más altos de variabilidad. Antes que juzgar una institución de acuerdo con determinados criterios, cualesquiera que sean, las valoraciones de los entrevistados respecto del Ejecutivo surgen de sus sentimientos hacia la persona que ocupa el cargo de presidente y hacia los miembros del gobierno en su conjunto. Como es bien sabido, la popularidad de los presidentes cambia como el viento según las percepciones sobre el desempeño del gobierno de turno y la integridad y competencia del jefe de Estado y su gabinete. El presidente tiene la ventaja de poder representar al país en su conjunto y mostrarse firme, por lo que no es sorprendente que, en promedio, la presidencia goce de un respeto mayor que otras instituciones representativas más difusas.

Apenas por debajo de la presidencia se encuentran la Policía y el Poder Judicial, que en promedio gozan de la confianza del 33% y el 30% de los ciudadanos incluidos en la muestra, respectivamente. Si se consideran los datos por país, resulta claro que estas instituciones reciben una calificación similar.

Los mayores niveles de desconfianza de la ciudadanía se observan respecto de la administración pública y dos de las instituciones más importantes de la democracia representativa: el Congreso y los partidos políticos. Sólo el 19% de las personas encuestadas deposita “mucho confianza” o “cierto grado de confianza” en los partidos políticos, lo que evidencia que estos son incluso menos apreciados que el Parlamento y la administración pública, con calificaciones del 28% y el 25%, respectivamente.

Estas cifras sobre el grado de confianza ciudadana en las instituciones coinciden con las reveladas por un estudio regional realizado por otra organización a mediados de 2001.⁹ De acuerdo con ese sondeo, el 71% de las personas entrevistadas confiaba en la Iglesia Católica, el 51% en las Fuerzas Armadas, el 26% en el Poder Judicial, el 19% en el Poder Legislativo y el 14% en los partidos políticos.

En América Latina el nivel promedio de confianza en las instituciones políticas democráticas está bastante por debajo del de Europa Occidental —incluso considerando el descenso registrado allí en las últimas dos décadas— donde, en comparación con los países latinoamericanos, el Poder Legislativo merece la confianza del 14% más de las personas entrevistadas, el Poder Judicial del 18% más, la Administración Pública del 15% más y el Poder Ejecutivo del 4% más de los encuestados, aunque según estos mismos datos los partidos políticos tienen mejor imagen en América Latina (cuadro 10.7).

Los promedios regionales de América Latina esconden variaciones importantes en los niveles de confianza en las principales instituciones de la democracia representativa (cuadro 10.7). En el caso del Poder Legislativo, oscilan entre los altos niveles de Uruguay y Chile

⁹ La encuesta incluyó a 13 de los 18 países que abarca el presente estudio y fue realizada por el Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercado y Asesoramiento (CIMA) y el Instituto Gallup de Argentina.

Cuadro 10.7. Porcentaje de confianza en las instituciones políticas democráticas

País	Poder Legislativo	Partidos Políticos	Poder Judicial	Admin. Pública	Presidencia	Instituc. Democr. (promedio)
Uruguay	38	32	47	42	37	39
Chile	36	22	33	43	54	37
Costa Rica	30	21	44	26	36	31
Honduras	31	22	33	24	37	29
Brasil	25	17	40	29	35	29
Venezuela	28	19	33	25	40	29
El Salvador	28	23	31	27	34	29
Panamá	23	22	30	32	32	28
México	27	22	24	27	31	26
Paraguay	25	19	27	27	29	25
Nicaragua	23	18	26	30	26	25
Colombia	20	15	31	20	33	24
Argentina	20	14	20	21	36	22
Guatemala	20	15	24	27	24	22
Perú	22	16	18	26	27	22
Bolivia	20	13	22	21	25	20
Ecuador	13	10	19	25	22	18
América Latina	26	20	31	28	33	28
Europa Occidental	40	17	49	43	37	37

Nota: para América Latina, porcentajes promedios correspondientes al período 1996–2004, excepto los valores de Administración Pública que sólo están disponibles en los sondeos de 1996 y 2001. Para Europa Occidental, los promedios correspondientes a 1999 y 2001 a 2004; excepto para Poder Judicial, donde no están los datos de 1999, y Administración Pública, donde faltan los de 2003 y 2004.

Fuentes: para los países de América Latina, Latinobarómetro (1996 a 2004); para Europa Occidental, Eurobarómetro 51 (1999), 55 (2001), 57 (2002), 59 (2003) y 61 (2004).

—aproximadamente el 39% y el 37% respectivamente— y un escaso 18% en Ecuador y un 20% a un 22% en Bolivia, Perú, Guatemala y Argentina. En lo que respecta a los partidos políticos, se presentan varios países en los que sólo una porción muy reducida de la población tiene confianza en ellos: Ecuador (10%), Bolivia (13%), Argentina (14%), Colombia y Guatemala (15%). Sólo en Uruguay los partidos políticos mantienen el respeto de lo que podría considerarse una porción significativa de la ciudadanía (32%). El rango más amplio en los niveles de confianza se observa en el caso del Poder Judicial, que merece un grado sustancial de confianza en Uruguay (47%) y Costa Rica (44%), a diferencia de Perú (18%), Ecuador (19%), Argentina (20%), o Bolivia (22%). Los chilenos (43%) y uruguayos (42%) son quienes tienen más fe en la administración pública, en contraste con los colombianos, argentinos y bolivianos, con porcentajes del 20%, 21% y 21% respectivamente.

La descalificación del Congreso y los partidos políticos se hace aún más evidente en las respuestas a una pregunta incluida en Latinobarómetro de 2001 sobre el hipotético cierre de estas instituciones. En conjunto, el 35% de los entrevistados de la región aseguraron que aprobarían esta medida, en tanto el 54% se mostró en desacuerdo. No obstante, en Colombia, Ecuador, México y Paraguay el porcentaje que se manifestó de acuerdo (51%, 71%, 46% y 56%, respectivamente) superó al de las personas que discreparían con esa medida.

En resumen, el descontento con la democracia no parece ser simplemente un reflejo de tiempos económicos difíciles o de una molestia con los resultados más visibles y concretos de la gobernabilidad democrática. Más bien, en vista de la falta de confianza en determinadas instituciones, el origen parecería estar básicamente en la desilusión respecto de los procesos, actores y entidades fundamentales del sistema democrático. Si bien un cierto nivel de cinismo es común en todos los sistemas democráticos, la percepción de que políticos y partidos están más interesados en obtener y mantener poder y riquezas que en el bien público parece dominar muchos países de América Latina. Desde luego, es difícil discernir estos sentimientos ya que sin lugar a dudas la percepción popular sobre las instituciones está matizada por aspectos como el grado en que el gobierno cumple sus promesas y la forma en que maneja la economía.

Conclusiones

Los últimos años han visto instalarse una creciente controversia alrededor de las evidencias empíricas encontradas sobre el apoyo a la democracia, tanto en sistemas consolidados como en aquellos más incipientes. A este respecto, Pippa Norris y otros académicos (1999) han argumentado que lo que podrían parecer tendencias contradictorias se explican por la no discriminación que se ha venido ejerciendo entre diferentes dimensiones del apoyo al sistema político. Estos autores proponen una distinción más rigurosa y mejor delimitada entre diferentes categorías de apoyo, basándose esencialmente en los trabajos desarrollados por David Easton (1975). Las evidencias que se muestran en este capítulo vienen a confirmar las encontradas en estudios anteriores, es decir: un generalizado apoyo a los ideales y principios democráticos, a pesar de que el grado de confianza en las instituciones y las evaluaciones que el público hace del funcionamiento de las mismas sean relativamente pobres.

Así, la mayoría de los latinoamericanos encuestados parece apoyar la democracia como forma de gobierno, al menos respecto de lo que percibe como sus alternativas. Es posible que los ciudadanos expresen más confianza en las Fuerzas Armadas que en el Congreso o los partidos políticos, pero también es cierto que no apoyan la alternativa de que asuman el poder. La democracia se apoya en parte en que la ciudadanía cree que debe tener el derecho de elegir a sus líderes e incidir en la formulación de políticas públicas y que, si bien dista de ser perfecto, este régimen es el mejor entre todos los posibles.

Ya sea que se base en consideraciones de principios o en otras más pragmáticas, el respaldo a la forma de gobierno democrática sigue siendo bastante sólido en la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, también parece percibirse un deterioro en este apoyo. Esto debería ser motivo de preocupación, pues un descenso continuo en la legiti-

midad en toda el área impide la consolidación —e incluso amenaza la supervivencia— de los regímenes democráticos. El apoyo a la democracia es particularmente vulnerable en algunos países (Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Paraguay), a la vez que probablemente se esté fortaleciendo en otros, como México.

Pese al apoyo generalizado al ideal democrático y el rechazo por las alternativas autoritarias, la mayoría de los ciudadanos está desilusionada con el desempeño del sistema en sus países. Los gobiernos y, en un sentido más amplio, los procesos democráticos no han satisfecho las expectativas respecto del crecimiento económico y la solución de problemas sociales, y tampoco en cuanto al desempeño de la función pública. Pese a que el malestar es bastante generalizado, sus consecuencias políticas han sido distintas en los diferentes países. Las encuestas de opinión en algunos países sugieren una especie de nostalgia por un liderazgo fuerte, lo cual ha ayudado a que lleguen al poder por medios electorales (en el ámbito nacional y subnacional) líderes que anteriormente intentaron hacerlo mediante golpes de Estado, generales del ejército o figuras con una trayectoria en regímenes más restrictivos, cuando no opresivos. En otros casos, el malestar ha llevado al poder a desconocidos en la arena política (*outsiders*) cuyos nexos con los partidos tradicionales eran débiles o inexistentes, o que habían sido líderes de esos partidos y se habían distanciado de ellos. En ambos casos, su discurso político adquirió una clara orientación antipartidista y se reforzó la tendencia hacia una forma más personalista de representación.

El resultado final es que en algunos países el sistema de partidos se encuentra seriamente debilitado y la credibilidad en el Congreso, en otras instituciones democráticas y en los políticos, individualmente y como clase protagonista, se ha erosionado. En algunos países esto ha llevado a la desaparición, en términos prácticos, de partidos políticos importantes y de larga trayectoria y ha dificultado aún más a las instituciones representativas tradicionales el desempeño efectivo de sus funciones clave. Una consecuencia de esta evolución de los hechos es que la competencia democrática tiende a volverse más incierta y tensa, la representación se torna más personalista y la rendición de cuentas entre políticos y electores se torna más débil. En algunos casos, la pérdida de credibilidad en los funcionarios elegidos, partidos políticos y congresos ha debilitado indudablemente la capacidad del Estado para dar respuestas efectivas a los problemas económicos y sociales, debido a la fragilidad de la confianza ciudadana en la integridad y sensatez de cualquier iniciativa. El deterioro de la reputación de los partidos políticos y el Poder Legislativo consolida la tendencia a convertir al sistema cada vez más en una democracia “delegativa”, en la que el Ejecutivo prevalece en la toma de decisiones y queda sujeto a una vigilancia escasa en el ejercicio de sus facultades (O’Donnell, 1994).

La relativa desconfianza e insatisfacción con las instituciones democráticas y con la clase política impide avanzar hacia la consolidación de la democracia. La ampliación del grupo de ciudadanos que da un apoyo sólido al sistema en razón de sus principios y no por causas meramente instrumentales (es decir, porque consideran que “la democracia es mejor que las alternativas disponibles”) depende de una mejor percepción sobre su desempeño. Cuando el apoyo es meramente instrumental, el sistema es más vulnerable al sabotaje de líderes que ofrecen soluciones efectivas a los problemas nacionales a cambio de una escasa fiscalización de sus poderes.

Posiblemente también se asocie con la desconfianza en las instituciones un nivel relativamente bajo de confianza entre los individuos que conviven en sociedad. La falta de confianza interpersonal podría socavar la voluntad de los ciudadanos de participar en la vida comunitaria y en el sistema político, y podría relacionarse con problemas extendidos como la delincuencia y la corrupción y las dificultades para combatirlos.

Todavía hoy queda mucho por entender sobre los procesos por los que los ciudadanos libres deciden someterse a una serie de reglas que van a delimitar su capacidad de acción, y reconocer una serie de autoridades a las que se capacita para decidir y ejercer el uso de la fuerza en nombre de esas reglas. Lo que sí parece más claro es que, como a todo recién llegado, la ciudadanía tiende a recibir un nuevo régimen democrático probablemente con tantas expectativas como incertidumbre y por tanto con un cierto grado de espíritu crítico o escepticismo. Por muy atractivos que puedan parecer los ideales democráticos, la realidad es que los costos en los que la ciudadanía tiene que incurrir al pasar de un sistema político a otro tienen de alguna manera que verse reflejados en una ganancia substantiva en términos de resultados, o de otra manera la transacción habrá sido hasta cierto punto inútil. Como ya se ha discutido con anterioridad en este capítulo, parece por tanto lógico esperar que en regímenes incipientes la ciudadanía tienda en un primer momento a juzgar el sistema político más por los resultados (*gobierno para el pueblo*), que por un reconocimiento hasta cierto punto abstracto de los procesos que han generado esos productos (*gobierno por el pueblo*). Sin embargo, y como algunos autores han destacado, para asegurar la permanencia, estabilidad, y consolidación de un régimen es necesario que la ciudadanía se vea reconocida en dichos procedimientos y mecanismos que llevan a la toma de decisiones, así como en un cierto sentimiento de pertenencia a una comunidad en la que se reparten y comparten riesgos, y en la que existe un sentimiento colectivo de estar “en un mismo barco” en igualdad de condiciones (Rokkan, 1999; Thomassen y Schmitt, 2004).

Referencias

- Boix, Carles y David Posner. 1998. "The Origins and Political Consequences of Social Capital". En: *British Journal of Political Science*, Vol. 28.
- Central and Eastern Eurobarometer. 1998. *Status of the European Union, October-November, 1996*. Ann Arbor: Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Consortio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercado y Asesoramiento (CIMA). 2001. Encuesta de opinión pública, en colaboración con el Instituto Gallup de Argentina.
- Dalton, Russel J. 1999. "Political Support in Advanced Industrial Democracies". En: Pippa Norris (editor). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Diamond, Larry, Linz, Juan y Seymour M. Lipset, editores. 1989. *Democracy in Developing Countries*. Londres: Amantine.
- Easton, David. 1975. "A Reassessment of the Concept of Political Support". En: *British Journal of Political Science*, Vol. 5.
- Eurobarómetro 24. 1986. *Political Cleavages in the European Community*. Bruselas: INRA.
- Eurobarómetro 45. 1996. *European Union Rights, Sun Exposure, Work Safety and Privacy Issues*. Bruselas: INRA.
- Eurobarómetro 48. 1998. *Public Opinion in the European Union*. Bruselas: INRA.
- Eurobarómetro 51. 1999. *Public Opinion in the European Union*. Bruselas: INRA.
- Eurobarómetro 53. 2000. *Racism, Information Society, General Services and Food Labeling*. Bruselas: INRA.
- Eurobarómetro 55. 2001. *Public Opinion in the European Union*. Bruselas: INRA.
- Eurobarómetro 57. 2002. *Public Opinion in the European Union*. Bruselas: INRA.
- Eurobarómetro 59. 2003. *Public Opinion in the European Union*. Bruselas: INRA.
- Eurobarómetro 61. 2004. *Public Opinion in the European Union*. Bruselas: INRA.
- Freedom House. 2000. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1999-2000*. Nueva York: Freedom House.

- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Inglehart, Ronald F. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2000. *World Values Survey (1990-93 and 1995-97)*. Ann Arbor: Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Klingemann, Hans D. 1999. "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis". En: Pippa Norris (editor). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lagos, Marta. 2001. "How People View Democracy: Between Stability and Crisis in Latin America". En: *Journal of Democracy* Vol. 12, N° 1.
- Latinobarómetro. *Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana, 1996-2004*. Santiago de Chile.
- Linz, Juan J. y Stephan, Alfred C. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1993. "The Centrality of Political Culture". En: Larry Diamond y Marc F. Plattner (editores). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- McAllister, Ian. 1999. "The Economic Performance of Governments". En: Pippa Norris (editor). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Newton, Kenneth. 1999. "Social and Political Trust in Established Democracies". En: Pippa Norris (editor). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Norris, Pippa, editor. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". En: *Journal of Democracy* Vol. 5, N° 1, enero.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rokkan, Stein. 1999. *State Formation, Nation Building, and Mass Politics in Europe. The theory of Stein Rokkan*. Editado por Peter Flora con Stein Kuhnle y Derek Urwin. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni 1997 [1987]. *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos (Vol. 2)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomassen, Jacques y Hermann Schmitt. 2004. "Democracy and Legitimacy in the European Union". En: *Tidsskrift for Samfunnsforskning* Vol 45, N° 1, pp. 377-410.

CONCLUSIONES

Las principales tendencias de reforma democrática en América Latina

En este libro se han tratado un gran número de temas fundamentales para el estudio y comprensión de la reforma política en América Latina. Sin embargo, y a diferencia de las ediciones anteriores, esta va más allá de la simple descripción de los sistemas políticos de los países, para esbozar algunas pistas sobre reformas útiles en los procesos de cambio institucional y político orientados a consolidar la gobernabilidad democrática y establecer una mejor relación entre política y desarrollo.

Durante la última década, en los debates sobre el desarrollo se han ido ampliando horizontes, lo que ha llevado a tener un “enfoque más integrado” que incluye el reconocimiento de la importancia de las instituciones y el buen funcionamiento del sistema político. La modernización del Estado y la consolidación del marco institucional en que se fundamenta la economía de mercado se han convertido en elementos esenciales para acelerar el progreso social y económico. Una democracia que funcione de manera adecuada es una condición indispensable para fortalecer las instituciones e implantar políticas públicas eficientes y duraderas, que permitan a su vez un desarrollo equitativo y sostenible. Los países de América Latina se encuentran en diferentes etapas, algunas incipientes, en el proceso de establecimiento de esa base institucional para el funcionamiento *eficiente e incluyente* de una economía de mercado.

Se pueden señalar, a partir de las lecciones que resultan de la experiencia, pautas generales para el diseño de las necesarias reformas. Estas necesitan enmarcarse en un sistema que asegure: i) **Dirección** del proceso de reformas. El curso básico del proceso de reformas, en cuanto al destino (lo que se quiere como resultado) y al camino (entre los cursos alternativos, la selección del que se considera óptimo), debe estar claramente establecido y ampliamente consensuado. Es difícil un proceso de reformas eficientes sin una visión u orientación general coherente. ii) **Durabilidad y estabilidad** de ciertas líneas principales de acción en lo que se refiere a las reformas políticas e institucionales. Las reformas

que respondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales, y no se asienten en un amplio consenso social, están condenadas al fracaso al no responder a este requisito general de durabilidad y estabilidad. En términos de desarrollo, los actores requieren un horizonte de gran estabilidad en cuanto a las reglas del juego. iii) **Progresión** con la que esas reformas tienen que llevarse a cabo. Una vez indicada la dirección que se ha de seguir, hay que avanzar con pasos no demasiado ambiciosos pero consistentes, de forma tal que aunque estos tengan un alcance limitado, sean lo suficientemente firmes para asegurar la ausencia de recaídas. Deben identificarse puntos críticos en donde iniciar el proceso de reformas. Se entiende por puntos críticos aquellos en los cuales, una vez consolidadas las reformas, se pueden generar procesos autosostenidos de cambio y desarrollo institucional. En unos casos esos puntos críticos pueden estar asociados al sistema electoral, o bien al balance y equilibrio entre los poderes del Estado, o al establecimiento de una burocracia profesional, basada en el mérito, por señalar algunos ejemplos. iv) **Simultaneidad** de medidas complementarias. Las reformas deben inscribirse dentro de un contexto institucional más amplio, en el que se conciban acciones paralelas y complementarias que ayuden en su conjunto a los fines generales definidos en el punto primero. En este sentido, es interesante concebir las reformas institucionales en términos de los incentivos concretos que se ofrecen a los actores políticos para que estos decidan modificar su comportamiento y ajustarse a las nuevas finalidades que la reforma trae consigo. v) **Contextualización** de las reformas. Las reformas institucionales de carácter político no pueden ser consideradas fuera de su contexto socioeconómico, histórico y cultural. Así, una misma institución funcionará de forma diferente según el contexto en el que se encuentre. Las evidencias empíricas en materia de reforma política de los últimos años así lo apuntan. Una buena ingeniería institucional, que sepa responder a las necesidades de cada estructura social, es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la permanencia de la democracia. Las condiciones socioeconómicas y culturales en las que las instituciones operan son fundamentales para entender por qué ciertas reglas formales funcionan en un determinado contexto y fracasan en otro.

Las recomendaciones de este capítulo se presentan en clave de *trade-off*; se abordan así las ventajas e inconvenientes que la elección de un modelo de reforma política podría suponer con respecto a otros. No se trata, por tanto, de un inventario de recetas. Las propuestas de reforma institucional, así como las instituciones en sí mismas, no son negras o blancas, sino que tienen ventajas y limitaciones y corresponderá, en cada caso, hacer la selección y el balance más apropiados.

Formas de gobierno y reglas electorales

En materia de ingeniería institucional, no se puede considerar el diseño constitucional que establece la arquitectura del sistema de gobierno y el equilibrio de poderes, sin tener también en cuenta el sistema electoral y otras instituciones que son fuente de incentivos para los actores políticos. Los incentivos producidos por uno y otro tipo de instituciones interaccionan entre sí, por lo que es muy difícil hablar en términos absolutos de, por ejemplo, sistemas presidenciales versus parlamentarios, sin tener en cuenta factores como la

proporcionalidad del sistema electoral, la dimensión de las circunscripciones o el sistema de partidos.

Sistemas de elección presidencial

A la hora de emitir recomendaciones concretas en materia de sistemas de elección presidencial, cabe destacar tres temas fundamentales, con sus respectivas interacciones: i) sistemas de elección de mayoría simple y de mayoría absoluta con segunda vuelta; ii) simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas; iii) reelección y duración del mandato presidencial.

Sistemas de elección de mayoría simple y de mayoría absoluta con segunda vuelta. La hipótesis presentada ha sido que pasar de un sistema de mayoría simple a uno de mayoría absoluta con segunda vuelta (o *ballotage*) fortalece el mandato del presidente electo al asegurar al ganador un porcentaje de votos superior. En la práctica, en general este esperado fortalecimiento del mandato del presidente no se ha materializado en la región. La realidad parece más bien indicar que los sistemas con segunda vuelta: i) no reflejan tan bien como los sistemas de mayoría simple las preferencias reales del electorado; ii) pueden tender a fragmentar en el largo plazo el sistema de partidos; iii) no necesariamente refuerzan la figura del presidente, sino que en algunos casos incluso la pueden debilitar, como por ejemplo cuando el candidato finalmente electo en la segunda vuelta no ganó en la primera; iv) tienden a fomentar la formación de alianzas electorales inestables entre los candidatos presidenciales y algunos partidos minoritarios, todo lo cual no contribuye a la gobernabilidad del sistema. Por todo lo anterior, la solución intermedia —con sistema de elección mayoritario y umbral reducido— podría ser un buen compromiso en el corto y mediano plazo.

Simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas. En las elecciones de segundo orden (que en un sistema presidencial podrían bien ser las legislativas), los electores tienden a reflejar en los escrutinios la mayor o menor satisfacción con el gobierno vigente, y en caso de descontento, a castigar la mala gestión votando por la oposición. Esto puede traducirse, si las elecciones no son simultáneas, en un Congreso de mayoría diferente de la del partido que gobierna, lo que, en determinados contextos, puede llegar a bloquear y paralizar de forma constante la fluidez en el proceso de decisión.

La simultaneidad de las elecciones legislativas y presidenciales parece pues beneficiosa sobre la base de, al menos, cinco factores: i) costo-eficiencia: los procesos electorales son costosos, y al agrupar los dos escrutinios se evita doblar los gastos; ii) el nivel de participación electoral de la población es probablemente superior puesto que la gente se moviliza para un doble escrutinio; iii) al desaparecer la distancia temporal entre las presidenciales y las legislativas se evita el efecto de castigo hacia el partido que ocupa el gobierno, con lo que se generaría una mayor estabilidad gubernamental; iv) la simultaneidad de las dos elecciones tendría también un efecto sobre el grado de fragmentación, dado que, por un lado, el éxito electoral del recién elegido presidente puede atraer el apoyo de otras facciones políticas que decidirían unir esfuerzos para asegurar su supervivencia o participación; por otro lado, el elector podría re-dirigir su voto hacia otros miembros del

mismo partido, para asegurarse al menos la elección de una de sus preferencias, aunque esta no sea la primera en orden (*coattails effect*); v) como resultado de los factores anteriores, una mejora de la gobernabilidad, dado que un Ejecutivo y un Legislativo controlados por fuerzas políticas diferentes pueden provocar una situación de bloqueo permanente, lo cual resulta ineficiente para la elaboración de políticas públicas que respondan en un plazo de tiempo razonable a las necesidades de la ciudadanía.

Reelección y duración del mandato presidencial. Entre las reglas de estricta no reelección y los sistemas que permiten que un presidente pueda ser reelegido, están aquellos que permiten la reelección pero no inmediata. En la región hay casos que ilustran los tres modelos, a pesar de que ha habido una cierta tendencia hacia normas cada vez menos restrictivas. La razón esencial para negar la posibilidad de reelegir a un presidente es evitar que el poder se concentre a través de mandatos sucesivos. De esta manera, a través de mecanismos democráticos se llegaría en la práctica a una situación de no alternancia en el poder, lo que reduciría las garantías necesarias para asegurar el pluralismo en el poder político. Conectado con el anterior, y por tanto a favor de la no reelección, está el objetivo de asegurar la renovación y circulación de las elites.

Es cierto que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, el sistema presidencialista lleva consigo una cierta tendencia al liderazgo personalista, que se puede ver reforzado por la posibilidad de reelección. Sin embargo, existen también contraindicaciones a las normas que restringen esta última: i) negar la posibilidad de ser reelegido a un presidente cuya popularidad está basada en un buen desempeño significa retirar a una persona capaz que podría seguir contribuyendo de forma significativa al desarrollo del país; ii) los incentivos del candidato que sabe de antemano que no puede ser reelegido para hacer una planificación a largo plazo desaparecen, puesto que su mandato queda limitado a un solo período; iii) se reduce ampliamente la posibilidad de rendición de cuentas y de eventual sanción a través de las elecciones, puesto que el candidato no podrá someterse a dicho escrutinio de nuevo; iv) tiende a reducirse la capacidad de negociación o capital político del presidente ya desde el inicio del mandato, lo que limita su capacidad de generar apoyos para sus políticas, tanto dentro del Legislativo, como en la sociedad en su conjunto (*lame duck effect*); v) la imposibilidad de reelección elimina también los incentivos para construir acuerdos intertemporales, que dan una continuidad y un marco de estabilidad a las políticas implementadas. El temor a la personalización y concentración del poder alrededor de un líder carismático es tan legítimo como la necesidad de dar estabilidad y continuidad a las políticas públicas. El equilibrio podría encontrarse en una combinación entre mandatos más cortos y la posibilidad de reelección.

Lo anteriormente anotado en términos de la simultaneidad o no de las elecciones presidenciales y legislativas, y de la reelección o no del presidente, debe leerse a la luz de las pautas generales anotadas antes, en especial la que se relaciona con la importancia del contexto. La prohibición de la reelección presidencial y la separación de las elecciones presidenciales y legislativas han sido, en general, una reacción, en la etapa democrática, frente a la fuerte tradición autoritaria de los países de la región. La bondad o no de esas reformas, por tanto, debe examinarse en el contexto cultural, histórico y político específico de cada país.

Sistemas de elección legislativa

Cabe destacar tres tipos de cuestiones con referencia a los sistemas de elección legislativa: i) sistemas de elección mayoritaria y proporcional; ii) listas de partido cerradas y bloqueadas, y voto preferencial; iii) Parlamentos monocamerales y bicamerales. El *trade-off* fundamental que se presenta en la mayoría de los casos es el de eficiencia versus representatividad.

Sistemas de elección mayoritaria y proporcional. Respecto de las reglas electorales, y dado que el sistema proporcional da acceso a un abanico más amplio de fuerzas políticas, se esperaría que la regla proporcional generase más incentivos para todos los actores y por tanto favoreciese en mayor medida el mantenimiento de la democracia que los sistemas mayoritarios en los que, de forma más o menos continuada, cierto sector o ciertos sectores quedan totalmente excluidos del ejercicio de poder. Sin embargo, i) la fragmentación que puede resultar del hecho de que un número elevado de partidos obtenga representación parlamentaria, y ii) la consecuente falta de efectividad gubernamental están a favor de los sistemas de representación mayoritarios, al menos teóricamente. El balance, en cada país, debe buscarse teniendo en consideración, en cuanto al sistema de representación mayoritaria, que no se constituya en obstáculo a la competencia política democrática, y en cuanto al sistema de representación proporcional, que no fomente una desproporcionada fragmentación partidaria. En la búsqueda del balance adecuado, otras reglas del sistema electoral (como los requisitos para la constitución de partidos políticos, por ejemplo) pueden resultar tan importantes como la naturaleza del sistema de representación. Las evidencias empíricas parecen indicar que en sociedades altamente homogéneas, el uso de uno u otro sistema no tiene una incidencia significativa en el mantenimiento de la democracia. Sin embargo, en sociedades altamente divididas, el uso de reglas proporcionales, particularmente en sistemas presidenciales, tiende a tener un efecto más positivo para la estabilidad democrática que las mayoritarias.¹

Listas de partido cerradas y bloqueadas, y voto preferencial. También las modalidades de voto a través de listas cerradas con opción de elegir candidatos o sin ella tienen efectos sobre la gobernabilidad. Entre el voto por candidatos específicos en un sistema de listas abiertas, y las listas cerradas y bloqueadas presentadas por el partido como un paquete en el que el elector tiene que aceptar el orden y preferencias de candidatos que aquel le impone, existe el voto preferencial, que viene a romper esa rigidez. Cabría por tanto esperar que con la introducción del voto preferencial en un sistema proporcional de listas cerradas, aumentase el margen de rendición de cuentas entre el candidato electo y el votante, puesto que el hecho de saber por quién se vota permite evaluar la acción política y sancionar o premiar al candidato a través de un nuevo voto en comicios sucesivos. Esta solución sitúa los pro-

¹ Adserà, Alicia y Boix, Carles, "Constitutional Engineering and the Stability of Democracies". Preparado para la Conferencia Anual de la ISNIE (International Society for New Institutional Economics), Tucson, Arizona, 30 de septiembre-3 de octubre, 2004.

cesos de rendición de cuentas a medio camino entre los sistemas que están totalmente inclinados hacia una relación directa entre el candidato y el elector (listas abiertas), y aquellos en los que es el partido en su conjunto el que tiene que responder por las acciones ejecutadas (listas cerradas y bloqueadas).

Sin embargo, hay varias razones que apuntan en contra de esta hipótesis. i) Si los partidos son altamente programáticos, con promesas claras a las que ajustarse, el elector no tiene necesidad de buscar mucha información para poder juzgar la acción de los mismos. En principio, le basta con ajustarse al programa y verificar lo que de él se ha realizado durante la gestión de gobierno, con lo cual no necesariamente un sistema de lista cerrada produce menos dirigentes responsables que uno de listas abiertas. ii) En un sistema de listas cerradas con voto preferencial, y cuando el tamaño de la circunscripción es muy grande, el costo en el que tiene que incurrir el elector para obtener información sobre todos los candidatos presentados en un determinado distrito es demasiado elevado. Esto quiere decir que las posibilidades reales de rendición de cuentas son extremadamente bajas. iii) El voto preferencial también tiende a generar una disminución de la cohesión dentro del partido. Especialmente en el caso de aquellos candidatos que hayan recibido directamente un número de votos elevado, la legitimidad de su elección ya no proviene del partido sino de su propia popularidad, lo que incentiva la emergencia de personalidades autónomas, y que no estén necesariamente dispuestas a aceptar las decisiones acordadas por el partido.

Parlamentos monocamerales y bicamerales. Los efectos de un sistema bicameral dependen de forma significativa del sistema electoral que se utilice para elegir las dos cámaras, así como de la estructura territorial y el tamaño del país. En principio, cabe esperar que la eficiencia en sistemas monocamerales sea superior dado que el Ejecutivo sólo tiene que construir mayorías en una sola instancia en lugar de en dos. Se plantea de este modo un *trade-off* entre control y eficiencia: lo que *a priori* se ganaría en términos de control con un sistema bicameral, se perdería en términos de eficiencia. Sin embargo, no hay que perder de vista la reflexión que ya se expuso: el diseño institucional tiene que adaptarse a la realidad del contexto. En algunos países, la existencia de dos cámaras es un imperativo funcional, puesto que responde a necesidades de representación territorial que, de otra manera, se verían anuladas. En estos casos, la efectividad tiene que dejar paso a la representatividad, y contribuir también así a su estabilidad.

Equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son el arte de combinar capacidad de acción con capacidad de control. El Legislativo tiene que ser un órgano autónomo con relación al Ejecutivo, sin que por ello tenga que bloquear sistemáticamente toda acción que el gobierno emprenda. Más bien, el Parlamento tiene que ejercer una oposición constructiva que ayude a mejorar la calidad de las propuestas que vienen del Ejecutivo, a través de la formulación de alternativas concretas y viables. Esta capacidad de controlar y proponer sin bloquear está íntimamente relacionada con elementos que ya se han mencionado,

como la fragmentación del sistema de partidos, y la capacidad para formar coaliciones y generar consensos.

Fortalecimiento del Legislativo. Para que el proceso de formulación y elaboración de políticas sea efectivo, y exista un flujo equilibrado entre ambos poderes, es necesario: i) controlar o limitar los poderes presidenciales de emisión de decretos y ii) fortalecer las capacidades de funcionamiento del Legislativo dotándolo de órganos de asistencia y asesoría formados por expertos independientes. Como ocurre con el mandato presidencial, los elevados índices de rotación de parlamentarios no estimulan una visión de largo plazo en la elaboración de políticas públicas. Los bajos índices de supervivencia parlamentaria no crean los incentivos suficientes para que sus miembros puedan responder de forma efectiva a las demandas de los electores, o inviertan en la formación necesaria que les permita: i) tener un papel más activo en la elaboración de políticas y ii) ejercer un control real del Ejecutivo utilizando todos los mecanismos disponibles.

Presidencialismo y parlamentarismo. Como todo sistema producto de la ingeniería institucional, el presidencialismo tiene virtudes y defectos. Dentro de las virtudes que se le atribuyen tradicionalmente, está el hecho de que: i) favorecería la rendición de cuentas (en él es más fácil identificar responsables); ii) debería ser relativamente más estable que un gobierno de coalición —que puede ser más difícil de sostener— y por tanto favorecer la gobernabilidad; iii) en principio, tendría menos necesidad de recurrir al consenso, y por consiguiente —siempre y cuando el Ejecutivo tenga voluntad de cambio— la capacidad de innovación podría ser superior a la de un gobierno con minoría en el Congreso en un sistema parlamentario, en el que toda decisión tiene que ser previamente negociada.

Sin embargo, se puede argumentar que, en países en los que la distribución de la riqueza es extremadamente desigual, y en los que las posibilidades de cambio son mínimas, el presidencialismo y las reglas electorales mayoritarias pueden tener un efecto más negativo que el parlamentarismo y las reglas electorales proporcionales, particularmente cuando las elecciones dan mayoría en el Congreso al partido del presidente. En este caso, la concentración de poder en una persona o un círculo limitado de personas, combinada con la ausencia de la necesidad de generar consensos para tomar decisiones, puede provocar un proceso de protesta y contestación de las partes que están fuera de ese proceso, como la oposición, el ejército, o incluso la calle. Esta es una de las razones tradicionalmente utilizadas en contra del presidencialismo, ya que se prestaría a resultados del tipo “todo o nada”. Sin embargo, se puede argumentar que estos resultados están más íntimamente vinculados con las reglas de elección y, por tanto, más con su grado de proporcionalidad que con el sistema de gobierno como tal.

Entender el presidencialismo o el parlamentarismo como características aisladas de los otros componentes del contexto institucional en el que se insertan es ciertamente falaz. Entre el blanco y el negro de las posiciones extremas que pueden representar los ideales tipo, existe un gran número de grises que resultan esencialmente de la combinación del sistema de gobierno con las variaciones que presenta el sistema electoral y de partidos. Necesariamente, el grado de aceptación de las decisiones generadas por las instituciones políticas depende de los incentivos que el sistema produzca para cada una de las partes

implicadas: tanto los que gobiernan como los que son gobernados. En el caso del parlamentarismo, los incentivos para que un gobierno de coalición se mantenga unido son muy fuertes, dada la mutua dependencia que existe entre el Parlamento y el gabinete para asegurar su supervivencia. Sin embargo, no es difícil imaginarse incentivos bastante similares en el caso de un sistema presidencial, con un Congreso fuerte en el que el partido que gobierna esté en minoría.

Se vuelve así a poner de manifiesto la importancia del fortalecimiento del Legislativo. Un sistema de pesos y contrapesos entre las capacidades de acción y reacción del Ejecutivo y el Legislativo, acompañado de un fortalecimiento de las capacidades técnicas y de análisis de este último, parecen ser elementos ineludibles en ese proceso de búsqueda de un mayor equilibrio.

Instituciones de rendición de cuentas

La institucionalización de los organismos de rendición horizontal de cuentas constituye uno de los grandes avances del proceso de consolidación democrática en América Latina que debe ser fortalecido y profundizado. Son múltiples y disímiles los instrumentos que las democracias latinoamericanas han adoptado para controlar los abusos en el ejercicio del poder, pero su sostenibilidad institucional dependerá, por una parte, de su eficaz desempeño, y por otra, de la legitimidad que deben ir ganando como agentes centrales de control. Tanto la independencia del Poder Judicial como las interacciones coordinadas entre instituciones de auditoría, del ministerio público y de la defensoría de derechos humanos ratifican su condición de mecanismos concurrentes y complementarios de control. Estos no son, pues, excluyentes ni suplementarios.

Frente a los electores, los organismos de rendición horizontal de cuentas deben operar preferiblemente como mecanismos previos a aquellos de rendición vertical de cuentas. A diferencia de los sistemas parlamentarios que disponen de manera inmediata de los mecanismos verticales de rendición de cuentas, los sistemas presidenciales deben fortalecer los mecanismos horizontales de control para evitar caer en la inestabilidad, confusión e imprevisión que genera acudir directa y permanentemente al recurso de las elecciones.

No obstante, la ciudadanía no percibe estas instituciones como esenciales para la vida democrática de un Estado. Y lo que es más grave aún, puede haber intentos del Poder Ejecutivo por ocupar, deslegitimar o eliminar la existencia de estos organismos controladores —cuando interfieren en sus acciones—, intentos que resultan inaceptables para la consolidación democrática.

Partidos políticos

En este ámbito específico, tres temas aparecen como fundamentales: el de la fragmentación, el grado de institucionalización y la polarización. De nuevo, los partidos políticos no se pueden tratar de forma aislada sin considerarlos en sus interacciones con los sistemas de elección, de los que son a la vez causa y consecuencia.

Sistemas de partidos

Fragmentación. De nuevo, aquí la disyuntiva se plantea entre representatividad y eficiencia. La fragmentación puede interpretarse en sí misma como una medida de la pluralidad de las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Sin embargo, cuando esta alcanza niveles demasiado elevados puede ser contraproducente, esencialmente porque no facilita las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por un lado, la división política en el Congreso mismo dificulta los acuerdos internos y, por tanto, ralentiza el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, las divisiones internas aumentan el riesgo de conflicto y por tanto las probabilidades de que no se alcancen acuerdos, lo que puede llevar a una situación de bloqueo.

Institucionalización. Los partidos deberían idealmente representar posiciones claramente identificables por el elector, de manera que este los perciba como actores decisivos para determinar quién gobierna y cómo lo hace. A fin de que la institucionalización de los partidos sea positiva para el sistema democrático, los vínculos que se establecen entre estos y los ciudadanos tienen que reposar sobre una línea de programas coherentes, y no sobre relaciones clientelares a través de beneficios distribuidos de manera selectiva y discrecional. Los partidos institucionalizados contribuyen a aumentar la capacidad de predicción de las políticas, y las reglas de conducta e interacción entre los actores son más aceptadas y respetadas. Por otro lado, la democracia requiere niveles elevados de competición entre los partidos. Estos no tienden a institucionalizarse cuando pueden sobrevivir dadas las restricciones que existen a la apertura del sistema a nuevos participantes, o por las limitaciones en materia de libre competición.

Polarización. La polarización puede interpretarse como una necesidad funcional de los partidos políticos. Por un lado, estos necesitan mandar señales diferenciadas al electorado, en lo que se refiere puramente a los fines electorales. Para elegir y votar a un partido entre varias posibilidades, es necesario que este se diferencie significativamente de los demás, de tal manera que el elector se sienta más identificado con esa opción. Si las opciones son iguales, el elector no tiene razones que lo lleven a incurrir en el costo de movilizarse, dado que, sea cual sea el resultado, los productos generados van a ser los mismos. Por otro lado, el proceso de rendición de cuentas entre el votante y el representante político sólo puede darse sobre la base de un programa de políticas públicas para realizar. Si no hay diversidad, desaparecen las alternativas y esto imposibilita la sanción a una mala gestión a través del voto, al ser todas las opciones iguales.

No obstante, cuando la polarización es extrema, se vuelve imposible el proceso de diálogo y negociación entre fuerzas políticas, y por eso no se pueden formar gobiernos estables ni emerger los consensos necesarios para la creación de acuerdos intertemporales, que hagan viable el mantenimiento de una línea coherente y sostenible de políticas a largo plazo.

Democratización interna y financiamiento

Democratización interna. Las dos últimas décadas del siglo XX han registrado profundas modificaciones legales en la estructura institucional de la mayoría de los países latinoamericanos, tanto en lo que refiere al ámbito constitucional como al de las leyes electorales y de partidos. Sin embargo, estas reformas soslayaron, en una primera etapa, la cuestión de la democratización interna de los partidos a excepción de su reconocimiento constitucional. En una segunda fase de reformas, llevadas a cabo a partir de la década de 1990 (sobre todo durante la segunda mitad de los años noventa), el tema de la democratización interna de los partidos políticos ha venido cobrando importancia, tanto en materia de la elección de las autoridades partidistas como en relación con la selección de los candidatos a cargos de elección popular, en especial a la presidencia del país.

En un número cada vez mayor de países, la elección del candidato a la presidencia —decidida en el pasado por los máximos jerarcas del partido o las convenciones internas— se realiza mediante varios tipos de elecciones internas, que fortalecen la legitimidad de quien resulte elegido. La idea que sostiene estas reformas es que una mayor competencia intrapartidista supone: i) mayores niveles de democracia interna; ii) mayor capacidad de representación de intereses diversos presentes en el partido y en la sociedad (en caso de que sea abierta); iii) posibilidad de dirimir conflictos entre diversos liderazgos, y iv) mejoramiento de los niveles de legitimación de la organización ante la opinión pública.

Asimismo, el análisis comparativo sugiere que en América Latina aumenta el consenso en cuanto a las ventajas de las elecciones primarias para seleccionar candidatos a la presidencia. Incluso, desde la estrecha perspectiva de la estrategia electoral, las elecciones primarias parecen ser: i) un recurso valioso para fortalecer el apoyo ciudadano a los candidatos que participarán en las elecciones generales; ii) una fuente de mayor legitimidad para el aspirante que resulte elegido a la presidencia; iii) una forma de ampliar el círculo de dirigentes potenciales del partido; iv) una manera de ofrecer a los electores una gama más amplia de opciones, lo cual debería conducir a votar líderes más competentes y responsables en el ejercicio de sus funciones.

Los efectos negativos que ha tenido esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan principalmente en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas de democracia interna ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidarias, la fragmentación del partido e incluso su división. Adicionalmente, y en relación con los resultados electorales, algunas evidencias indican que la inclusión de elecciones internas no ha significado necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya que los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

Lo anterior permite concluir que, pese al progreso registrado hasta la fecha en relación con las prácticas de democracia interna en el interior de los partidos políticos, la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido no permiten sacar conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento y la democratización interna de los partidos, así como en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

Financiamiento. Con respecto al tema del financiamiento de la política en la región, se pueden señalar dos conclusiones principales: la primera, que el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales es un tema complejo, controvertido, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. La segunda, que durante las dos últimas décadas se han logrado avances importantes en esta materia en la región, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países. Después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, este tema viene recibiendo cada vez mayor atención, no sólo a nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos en la materia, así como por parte de los jefes de Estado del Hemisferio y de los partidos políticos mismos.

En América Latina, predomina en lo formal un sistema mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Sin embargo, debido a la combinación de múltiples factores tales como la regulación inadecuada, la ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones, y las prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión de las normas, el financiamiento público, más que como sustituto parcial del privado, ha funcionado en muchos casos como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado y ha variado de país en país. Sin embargo, sí se observa una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos —bajo el concepto de inversión electoral— destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

No obstante, los niveles de transparencia siguen siendo bajos, si bien es posible observar un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación, a la vez que un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil en este ámbito. A pesar de los avances, la gran mayoría de las reformas recientes no han venido acompañadas del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Esta parece ser claramente un área en la que no es suficiente recorrer el camino de las reformas legales. El sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y la de los medios de comunicación.

En suma, un buen sistema de financiamiento debería garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la transparencia. En este sentido, un sistema mixto (público y privado) con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un eficaz régimen de sanciones son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia. El financiamiento público que se dé a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que estos hagan para conseguir sus propios recursos, y tiene que llevarse a cabo por la vía de la complementación de fondos (*matching*) o mediante reembolsos. Por su parte, un porcentaje del financiamiento privado debería provenir de las bases (*grassroots*) sin pretender que esta sea la única fuente de recursos. La divulgación

requiere de la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad autónoma (en el aspecto político y financiero) e investida con suficientes poderes legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos. De ahí la importancia de generar una genuina y firme voluntad política en favor de reformas auténticas.

Participación ciudadana y democracia

Instituciones de democracia directa

Un balance preliminar pone de manifiesto que, pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de la región, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos siguen teniendo un bajo componente de democracia directa en el nivel nacional.

En general, la experiencia hasta la fecha en América Latina no parece indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación. Tampoco pareciera que hayan coadyuvado a disminuir el descontento con la política y los partidos, sino que habrían actuado más bien como canales de expresión de este “desencanto” fuera de las elecciones regulares. No puede afirmarse tampoco que los mecanismos de democracia directa, tal y como han sido utilizados hasta ahora, hayan mejorado o empeorado sustancialmente la estabilidad política. Como todo mecanismo de ingeniería electoral, estos deben ser parte de una arquitectura mayor y es en ese marco donde debe analizarse su funcionamiento. En algunos países, así como en momentos determinados, el uso indebido de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política.

En cuanto a su interacción con procesos de reforma política, los mecanismos de democracia directa pueden tanto favorecer soluciones conservadoras, como apoyar cambios. En lo que respecta a las reformas de políticas específicas, la complejidad de algunos temas, como los económico-financieros, determina un alto grado de dificultad para intentar resolver los mismos por la vía de la participación ciudadana mediante el uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

Los mecanismos de democracia directa pueden ser un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes que estén fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Probablemente estos mecanismos constituyan un recurso más útil a nivel subnacional, donde la escala de gobierno es menor y las decisiones están más cercanas a la gente. Si los mecanismos de la democracia directa son debidamente utilizados, pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa de la ciudadanía en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en simples medios de protesta social al margen de los procesos electorales, o bien en una serie de recursos para soslayar el fortalecimiento de las instituciones de la democracia representativa y más

bien apuntar a su deslegitimación, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática.

Participación electoral

Si se intenta describir de forma somera la situación de la región en términos de participación electoral, se puede decir que no es alarmante aunque sí hay margen para la mejora, dado que alrededor de un 60% de la población en edad de votar acude a las urnas. A la luz de estos resultados, uno podría considerar que las democracias de la región gozan de buena salud, puesto que las tendencias de comportamiento electoral no difieren dramáticamente de las de otras regiones con democracias avanzadas. Sin embargo, los niveles de participación no son suficientes para entender toda la historia que se esconde detrás de la abstención y que es en realidad la que puede dar la medida de la salud democrática de cada sistema.

Detrás de esta cifra regional se esconden realidades de país muy distintas, tanto en términos de participación ciudadana como de instituciones. No hay que olvidar que, si las elecciones competitivas son el mecanismo clave por el que se identifican los regímenes democráticos, una ciudadanía participativa es un elemento indispensable para el funcionamiento de la democracia. Esto implica que, si ciertas instituciones que rodean el proceso electoral resultan en tasas de participación más elevadas que otras, las reformas deberían en principio inspirarse en las primeras, todo ello partiendo de la base de que si las instituciones inciden en el comportamiento, cualquier cambio institucional puede tener efectos significativos en la participación electoral.

En el capítulo 9 se analizaron cuáles son las características del individuo políticamente activo dentro de un mismo estado (nivel micro), y por el otro, qué sistemas producen más incentivos para que la ciudadanía decida incurrir en el costo que supone la movilización y participación políticas (nivel macro). Dentro de los factores político-institucionales a nivel macro se han considerado esencialmente características del diseño institucional democrático, como el tipo de registro electoral, la obligatoriedad del sufragio, la fórmula electoral utilizada para la asignación de escaños, el marco jurídico constitucional y el sistema de partidos, entre otros. En términos de diseño institucional se puede por tanto decir que: i) aquellos sistemas que tienen empadronamiento automático y voto obligatorio con sanciones ejecutables son los que producen tasas más altas de participación ciudadana en los comicios; ii) la existencia de elecciones concurrentes, presidenciales y legislativas, parece representar un aumento significativo de la participación electoral; iii) aquellos sistemas en que los derechos políticos y libertades civiles son mayores consiguen atraer más ciudadanos a las urnas. Este factor se puede vincular a otros resultados también encontrados tanto a nivel país como a nivel individual.

El efecto de la elección fundacional, si bien no es determinante, está relacionado con porcentajes de participación electoral superiores con respecto a las elecciones democráticas sucesivas. También se ha observado que el sentido de propósito que va envuelto en las elecciones así como la percepción de transparencia y eficacia del proceso electoral son importantes para motivar la participación. Todo lo anterior parece indicar que cuando la ciudadanía piensa que lo que está en juego es importante —como ocurre en el momento

del paso de un sistema autoritario a uno democrático—, se moviliza y vota. Es por tanto responsabilidad de los partidos políticos y de sus candidatos hacer que el proceso electoral sea atractivo para el elector. La política substantiva o programática es fundamental en este sentido: los partidos necesitan convencer de que los temas presentados en los programas son importantes, y de que las opciones políticas son reales para que tenga sentido incurrir en el costo de movilizarse e ir a votar.

En la misma línea, cabe también destacar la relación que existe entre el grado de desconfianza que generan las instituciones democráticas como los partidos políticos, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y la participación electoral. Sin embargo, algo bastante paradójico es que, a pesar de todo, la gente sigue yendo a votar. La distinción entre autoridades como entes abstractos necesarios para el funcionamiento del sistema político y el desempeño real de las mismas no aparece completamente clara en la mente de la ciudadanía, lo que podría explicar una situación que puede parecer paradójica: a pesar del desprestigio casi sistemático de los partidos políticos y de otras instituciones que se identifican casi sistemáticamente con los actores que las representan, la gente sigue acudiendo a las urnas y apoyando la democracia.

Como corolario de lo anterior, y al margen de las reformas institucionales específicas ya señaladas, sería también importante iniciar programas de lo que se podría llamar “educación cívica” que permitan aumentar las capacidades y competencia de los ciudadanos, para que estas a su vez repercutan en un fortalecimiento del sistema y de las instituciones democráticas. Una mayor competencia debería en principio traducirse en ciudadanos más activos y participativos, y en instituciones más fuertes y más legítimas, dado que los ciudadanos se sienten más reflejados en ellas, y conocen y reconocen la labor y utilidad de las mismas.

Apoyo a la democracia

¿Qué pasa con la democracia en términos del apoyo que esta recibe de la ciudadanía? La mayoría de los latinoamericanos prefiere la democracia a cualquier otro régimen. Aunque no se puede decir que las cotas alcanzadas (53%) sean suficientemente altas, sí parece haberse conquistado un piso firme de apoyo o un cierto nivel de equilibrio mínimo que parece descartar una vuelta atrás hacia regímenes autoritarios. Curiosamente, incluso en momentos en los que el desempeño económico ha sido bastante adverso, no se ha producido un desplome del apoyo al sistema democrático, lo que representa ya en sí mismo un gran logro.

Esta preferencia por el régimen democrático contrasta con un bajo nivel de satisfacción con el desempeño del mismo y un bajo nivel de apoyo a las instituciones de la democracia representativa. La ciudadanía está pasando factura a los responsables políticos, de tal forma que la gente no quiere perder la democracia, pero al mismo tiempo responsabiliza a las elites del fracaso del sistema en la producción de bienes que incidan de forma positiva en el desarrollo social y económico. Este gran descontento y la falta de confianza han repercutido en el grado de volatilidad, lo que a su vez ha contribuido a la inestabilidad política en la región. La democracia como régimen alternativo de gobierno ha producido tantas expectativas en la gente —ciertamente alentadas por los propósitos electoralistas

de aquellos que esperaban gobernar— que las demandas de resultados pueden haber llegado a ser desmesuradas con relación a lo que los sistemas podían realmente ofrecer, teniendo en cuenta particularmente el contexto económico adverso en el que se (re)iniciaron los procesos democráticos.

La gobernabilidad democrática requiere instituciones efectivas capaces de producir resultados. La credibilidad y legitimidad de las políticas puestas en práctica se va ganando a través de los resultados que se generan. Por tanto, si bien no parece existir un peligro de retorno a los autoritarismos clásicos —dado que apenas los apoyaría el 15% del electorado— sí hay peligros que amenazan al Estado democrático si este no es capaz de traducir esos derechos formales que la democracia ha traído consigo en acervos concretos en la práctica. La democracia posibilita un amplio ejercicio de los derechos y libertades de expresión, reunión y manifestación, cuya consecuencia formal puede ser la pérdida de elecciones tras un mal desempeño, y cuya consecuencia informal puede ser la deposición de presidentes bajo la presión de manifestaciones populares, como ha sucedido en varias ocasiones durante las últimas dos décadas. Así, como ya se señaló en la introducción, los “golpes de la calle” de los que han sido objeto diferentes países de la región parecen haberse convertido en mecanismos recurrentes —y no estrictamente democráticos, al menos en lo que a los procedimientos se refiere— de hacer política. Si los productos ofrecidos bajo regímenes democráticos siguen siendo tan limitados, es posible que la balanza se incline hacia un nuevo cambio de régimen, particularmente entre aquellos ciudadanos y ciudadanas que expresan indiferencia entre un régimen democrático y uno autoritario (21%), y los que dicen no saber o no querer contestar cuando se les plantea dicha elección (11%).

Hay por supuesto grandes ausentes en este libro. Son los temas que ya están haciendo y harán sin duda la actualidad política de la región en los años por venir, como la cuestión de la participación de las minorías en las instituciones políticas representativas, los pueblos indígenas y los conflictos étnicos, o la influencia de los procesos de descentralización en la gobernabilidad democrática. Todos ellos atraviesan la cuestión clave del reparto de riqueza y la distribución del poder a la que ya se ha hecho referencia en el capítulo primero, y tendrán que ser considerados en el proceso de elaboración de ese nuevo contrato social que supone la operacionalización progresiva de la democracia formal.

Para concluir

Tres años después de la publicación de la primera edición de este libro, y al llegar ahora al final de esta edición revisada, es necesario reconocer de nuevo que, al igual que las democracias de la región, este estudio es un proyecto en curso, cuya evolución en este caso dependerá una vez más de las reacciones y comentarios de sus lectores, así como de investigaciones adicionales y de la reflexión colectiva. En América Latina, la democracia parece haber encontrado una base sólida, y los gérmenes del cambio institucional para su consolidación han sido ya sembrados; sin embargo, se requiere un esfuerzo mayor de investigación y análisis, a fin de que desde el mundo académico los dirigentes políticos reciban suficientes y apropiados insumos para decidir correctamente la orientación y el curso específico de los cambios que se requieren.

Acerca de los autores

Andrés Allamand Zavala

Abogado de la Universidad de Chile. Ha escrito y participado en diversos libros, entre otros, *Chile y México: dos transiciones frente a frente* (diversos autores, Editorial Grijalbo, 2000) y *La travesía del desierto* (Editorial Alfaguara, 1999). Se desempeñó como consultor en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington, D.C. Actualmente es miembro del Inter-American Dialogue con sede en dicha ciudad, decano de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y socio principal de Allamand & Schaulsohn Abogados.

Fernando Carrillo Flórez

Asesor principal de la Oficina Especial en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Profesor de Instituciones Políticas en el Instituto de Estudios Políticos de Paris—Sciences Po—. Ex ministro de Justicia de Colombia y miembro de la Asamblea Constituyente de ese país en 1991. Abogado y socio-economista. Master en Leyes, Finanzas y Administración Pública de la Universidad de Harvard.

Koldo Echebarría

Actualmente es el representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Chile. Anteriormente se desempeñó como especialista principal en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Ha sido director del Instituto de Gestión Pública en ESADE (Barcelona) y ha dictado cursos en diversas universidades europeas y latinoamericanas sobre reforma del Estado y la gestión pública.

Flavia Freidenberg

Especialista argentina, doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, con un master en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de

la misma universidad. En la actualidad es profesora ayudante del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca y profesora de Sistemas Políticos de América Latina, que se imparte en la Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Ha publicado libros sobre las organizaciones políticas en Ecuador, y sobre la organización y el funcionamiento de los partidos políticos en América Latina, entre otros.

Edmundo Jarquín

Abogado y economista nicaragüense. Ex parlamentario y ex ministro. Actualmente jefe de Gabinete del Secretario General Iberoamericano. Hasta agosto de 2005 fue jefe de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Mercedes Mateo Díaz

Profesional de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde diciembre de 2004 tiene un mandato honorífico del Fondo Nacional de Investigación (FNRS, Bélgica). Marie Curie Fellow del Robert Schumann Center, en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, de 2002 a 2004. Doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Lovaina.

J. Mark Payne

Especialista en desarrollo social dentro de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Doctor en Ciencia Política de la Universidad Estatal de Ohio. Ha contribuido en la autoría del Informe de Progreso Económico y Social de América Latina (IPES) 2006 del BID, titulado *La política de las políticas públicas*. Ha escrito varios artículos periodísticos, capítulos de libros y documentos de trabajo relacionados con los gobiernos democráticos, la administración pública y las reformas judiciales. Asimismo, ha sido coautor de varios estudios del BID basados en países de América Latina.

Daniel Zovatto G.

Doctor en Derecho Internacional de la Universidad Complutense de Madrid y Master en Gerencia Pública de la Universidad de Harvard. Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas. Actualmente es director regional para América Latina de International IDEA.