

Política y sociedad en América Latina hoy

Manuel Alcántara Sáez*

RESUMEN:

El presente texto analiza la heterogeneidad de la política de los países latinoamericanos sobre la base de haber alcanzado un nivel adecuado de democracia en términos de competencia electoral. Las diferencias de unos países con otros son apuntadas en función del propio rendimiento procedimental de las instituciones de la democracia representativa. Sin embargo, se sostiene la necesidad de contemplar la democracia en una doble visión que recoja la ampliación hacia mecanismos más participativos y que preste atención a la resolución de los problemas reales de los ciudadanos.

Palabras Claves: elecciones, calidad de la democracia, resultados de la política, América Latina.

ABSTRACT

This text analyses the political heterogeneity of the politics of the Latin-American countries considering an adequate level of democracy in terms of electoral behaviour. The differences between them are pointed out according to the productive procedure of their own representative and democratic institutions. However, it is still necessary to contemplate democracy in a double vision that allows the extension into more participative mechanisms and that takes into account the resolution of the real problems of citizens.

Key-word: elections, quality of democracy, political performance, Latin America.

* Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca.

Contacto: malcanta@usal.es

Mi presentación parte de una evaluación de la política en la heterogeneidad de los países de América Latina, que se encuentra avalada por la diferente literatura que ha visto la luz en los últimos tiempos, y que se refiere a una situación caracterizada por tres componentes que son los siguientes:

- La democracia es el método de organización de la política en estos países de manera prácticamente unánime y se extiende de forma continuada y con muy leves sobresaltos durante el último cuarto de siglo, aspectos insólitos en la historia de la región que se aproxima a los dos siglos de práctica republicana independiente;
- La democracia pone el acento en cuestiones fundamentalmente procedimentales que tienen que ver con los elementos configuradores de la poliarquía¹. En este ámbito, buena parte de los países latinoamericanos han avanzado enormemente hasta alcanzar cotas que les sitúan entre los países de mayor desarrollo político. No obstante a ello, se pueden encontrar diferencias notables entre los distintos países cuando se aplican criterios tendentes a analizar la calidad de los procesos desde el estricto imperio de los mecanismos institucionales que articulan el juego político;

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

- El énfasis en los elementos procedimentales de la democracia ha dejado al descubierto, sin embargo, aspectos que tienen que ver con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y con los resultados de la política. Al estar ésta basada en principios de ciudadanía universal, los individuos no solamente reclaman participar de una manera u otra haciendo explícita la igualdad política que les hace soberanos, fundamentalmente mediante el voto, también demandan la resolución de trabas que no hacen efectiva dicha igualdad en otras facetas de la vida cotidiana y que supone el ejercicio pleno de dicha soberanía no solo en el ámbito cívico y político sino también en el marco social y económico. Esta falencia es especialmente preocupante en América Latina².

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

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

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

I

Entre noviembre de 2005 y octubre de 2007, es decir en casi dos años, todos los países de América latina a excepción de Panamá, Paraguay y Uruguay (dejo fuera de mi análisis Cuba por razones obvias) han tenido elecciones. El paso por las urnas de sus ciudadanos han sido jalones en un calendario constitucional previamente establecido que se repite sin excesivas sorpresas ininterrumpidamente desde lapsos diferentes, pero ya nunca inferiores a tres lustros. El carrusel electoral ha estado marcado. Por consiguiente, por la normalidad que supone la institucionalización de las elecciones para renovar o, en su caso, ratificar a la elite política sin que, a pesar del estrecho margen en los resultados de algunos de los comicios, se contabilizaran anomalías relevantes que salpicaran su desarrollo, excepto la crisis bien conocida de México. En cuanto a los niveles de participación, cuyo promedio para toda la región entre 1978 y 2007, conviene no olvidar, sobrepasa ligeramente el setenta por ciento, se sitúan en intervalos razonables, creciendo en algunos países tomando en consideración las dos últimas citas electorales, como ha sido el caso de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, con incrementos superiores a ocho puntos porcentuales, disminuyendo en Costa Rica y México (tres y cinco puntos porcentuales respectivamente) y sobre todo en Honduras (once puntos). Guatemala y más aun Colombia, países ambos

donde el sufragio no es obligatorio, mantienen sus tradicionales pautas de elevado abstencionismo al ser su participación inferior al cincuenta por ciento.

La rutinización de los diecisiete procesos electorales repartidos en quince países³, no ha hecho sino configurar un escenario que sólidamente se ha ido construyendo a lo largo de las últimas tres décadas sin parangón en la historia de la región, tanto en términos de la extensión del fenómeno a la mayoría de los países, donde solo Cuba permanece ajena, como de duración y práctica de generalizada estabilidad. Esta arena de contienda política está definida por un entramado institucional muy variopinto en el que, si bien predomina la forma de gobierno presidencialista, los poderes del Presidente son muy diferentes de un país a otro tanto por la propia regulación constitucional y/o reglamentaria, como por el propio juego impulsado por el sistema de partidos existente e incluso por el sesgo personal que el primer mandatario puede imponer a su gestión. También se registran notables diferencias en lo atinente a los grados de descentralización existentes que convierten a las variables regionales en verdaderos factores explicativos de la dinámica nacional como ocurre en los países federales (Argentina, Brasil y México) y en aquellos otros donde se proyectan tensiones muy fuertes como sucede en Bolivia y Ecuador. Las reglas electorales, por su parte, tanto para los comicios presidenciales como para los parlamentarios son muy variadas, todo lo cual hace muy difícil generalizar sobre el compor-

3 En once países se eligió simultáneamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Honduras, Bolivia, Chile, Costa Rica, Perú, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Argentina), en cuatro solamente a sus parlamentarios (Venezuela, El Salvador, Colombia y República Dominicana) y en dos a sus presidentes (Colombia y Venezuela).

tamiento electoral en América Latina. En el terreno del sistema de partidos conviven esquemas de muy alta fragmentación como es el caso de Brasil con otros de bipartidismo puro, así como modelos altamente institucionalizados (Chile y Uruguay) con otros mínimamente institucionalizados (Argentina, Ecuador, Guatemala y Perú).

Las elecciones de los dos últimos años han puesto de relieve que la política en América Latina vive un alto grado de profesionalización al quedar en manos de políticos con amplia experiencia en el escenario público. Los políticos importan. En este sentido se constata que todos los Presidentes electos forman parte de la clase política con sólidos anclajes en el mundo de los partidos políticos y con experiencia previa en otros cargos de representación popular (ex-presidentes y diputados o senadores) o de alta gestión pública (ministros). La única excepción podría ser la del ecuatoriano Rafael Correa quien no contaba con partido político alguno y apenas si contabilizaba una experiencia ministerial de un par de meses. Lo cual supone el alejamiento de la tentación de la antipolítica iniciada en 1990 con Alberto Fujimori, seguida por Hugo Chávez ocho años más tarde y anunciada su secuencia con Ollanta Humala. Los resultados electorales han supuesto una gran continuidad que se debe, en gran medida, al furor que ha traído la fiebre reeleccionista.

En seis de los trece comicios presidenciales ha habido reelección (Jorge Uribe en Colombia, Lula Da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela, de forma inmediata, y Óscar Arias en Costa Rica, Alan García en Perú y Daniel Ortega en Nicaragua, de forma alterna dejando pasar diferentes mandatos), de manera que solamente el boliviano Jorge Quiroga ha sido el único de los siete ex presidentes que concurrieron que no logró el éxito electoral; en otras tres el

partido o coalición del presidente saliente ha revalidado el mandato (la Concertación chilena, y más concretamente el Partido Socialista, el Partido de Acción Nacional en México y el Justicialismo en Argentina llevando al poder, respectivamente, a Michelle Bachelet, a Felipe Calderón y a Cristina Fernández). En un caso (Honduras) el Partido Liberal del candidato vencedor, Manuel Zelaya, es una de las dos formaciones políticas tradicionales del país con mayor presencia histórica en el Ejecutivo, si cabe, que su ahora opositor Partido Nacional. En Guatemala se continúa la errática volatilidad presidencial sin que ello suponga que el ganador sea un miembro ajeno a la clase política de las dos últimas décadas. Finalmente, en Ecuador y Bolivia, dos países sumidos en una severa crisis de representación⁴, se produce la que a mi juicio constituye la verdadera conmoción política regional del periodo electoral recién concluido. Ambos países, que compartían el hecho de tener gobiernos de carácter interino o transitorio como consecuencia de sendas crisis que desalojaron del sillón presidencial a los presidentes electos, han supuesto dos excepciones con características diferentes. En Ecuador, el caso posiblemente más anómalo, se continúa la senda de la extrema volatilidad marcada ya con Lucio Gutiérrez y el desequilibrio partidista con un Ejecutivo sin partido y un Poder Legislativo controlado por los partidos tradicionales.

En Bolivia, por su parte, accede al poder Evo Morales, alguien con experiencia sindical y parlamentaria que, no obstante,

4 Término aplicado por Mainwaring, Bejarano y Pizarro Leongómer (2006: 16-27) para resumir conceptualmente una situación dominada por la falta de confianza en las instituciones representativas, alta volatilidad electoral, colapso del sistema de partidos, presencia de *outsiders* como candidatos presidenciales, participación electoral baja y/o incremento del voto nulo y representación programática débil.

representa un cambio radical en la trayectoria política del país por la eclosión que supuso el histórico triunfo de una fuerza con un mayoritario apoyo social de sectores autocalificados como originarios e históricamente excluidos de la representación. Al hecho de ser el primer presidente que bajo los auspicios de la Constitución de 1966 obtenía la mayoría absoluta (circunstancia que nunca antes había sucedido y que hacía que fuera el Congreso quien determinaba la elección presidencial), debía sumarse la insólita naturaleza de la fuerza electoral que le llevaba al triunfo: un movimiento social integrado por población indígena tradicionalmente alejada de los comicios o que articulaba su participación en expresiones neopopulistas que se hicieron presentes en la década de 1990 con un claro componente antipolítico.

Pero la ideología también importa, y ello se traduce en el heterogéneo ascenso de partidos de izquierda. El Movimiento al Socialismo en Bolivia tiene la mayoría absoluta en el país, el Frente Sandinista de Liberación Nacional es la primera fuerza en Nicaragua, e igualmente han crecido el Partido de la Revolución Democrática en México y el Polo Democrático Alternativo en Colombia. Por primera vez en la historia de sendos países dos grupos de izquierda se sitúan como segunda fuerza política con sólidas opciones de alcanzar el Poder Ejecutivo en el futuro próximo. Por otra parte, la izquierda en Brasil, Chile y El Salvador ha mantenido su posición, y el relativo éxito del Partido Aprista Peruano, formación integrada en la Internacional Socialista, completa un panorama ambiguamente cerrado, y tuvo también un momento de clara inflexión cuando el Frente Amplio ganó las elecciones presidencia-

les y legislativas uruguayas de 2004. Sin embargo, esta indudable presencia en los Ejecutivos de la izquierda debe ser matizada, de manera que la referencia a un inequívoco giro a la izquierda de la región tiene que ser cuestionada por cuanto que es una apreciación que requiere clarificar el propio término. ¿De qué izquierda se está hablando? En mi opinión se trata de dos ofertas que mantienen posiciones muy dispares y que situaría una en el legado nacional populista y otra en un polo de corte socialdemócrata.

Ahora bien, antes de desarrollar esa idea, permítaseme defender como categorías divisorias válidas dichos términos en función del aval recibido por diversos trabajos recientes⁵. Soy consciente de que en América Latina pervive, como consecuencia de cierto legado intelectual que ha vuelto a rebrotar de manera relativamente reciente, el cuestionamiento de la aplicación teórica de las propias categorías de derecha y de izquierda, como binomio definidor del juego político, por su contenido euro céntrico, que se decía inapropiado para la región. Además, el peso del populismo, que comenzó a extenderse a partir de la década de 1930, diluyó las posibilidades de la confrontación izquierda-derecha por su vocación centrípeta, el ensalzamiento de los patrones de identidad nacional y la utilización del Estado como el gran suministrador de bienes y servicios, y regulador de las relaciones sociales y económicas. Salvando las distancias temporales, el actual gobierno argentino gozaría de aquella

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

confusión que tan difícil hizo el uso del binomio izquierda-derecha, al mantener el peronismo, nacido hace sesenta años, una vocación de sistema político en sí mismo, más que un partido a secas, donde cabe y se da el juego de dicho binomio.

Néstor Kichner o Cristina Fernández ahora se identifican con el sector de la izquierda de su partido contraponiéndose a Carlos Menem que se situó a la derecha. Pero, como señalaba más arriba, la clase política y los propios ciudadanos usan estos términos con cierta coherencia y su utilización sirve a los investigadores para conformar mapas cognitivos.

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

te Amplio, y que controla la presidencia, un gabinete mucho más homogéneo que el brasileño o el chileno, y un Congreso en el que cuenta con una cómoda mayoría.

El mayor ruido que se escucha proviene de Venezuela donde, desde su peculiar estilo de liderazgo (Freidenberg 2007), Hugo Chávez ha atizado cinco de los componentes más clásicos del populismo latinoamericano de hace medio siglo: el papel del caudillo, el lenguaje emocional, retórico y lleno de claves con un fuerte contenido simbólico, el movimentismo como expresión y cauce de la participación y de la representación política de un pueblo-nación que hasta la llegada del caudillo ha sido desposeído de todo su significado, el furibundo antiamericanismo traducido en la creciente confrontación verbal con el presidente George Bush y el alineamiento irrestricto con Fidel Castro, y la vuelta al papel preponderante del Estado en una economía nuevamente centralizada. Y ello se ha llevado a cabo sobre la base de un apoyo en términos de opinión pública de sectores que manifiestan un sentimiento populista significativamente más alto que en otros, se trata de los más pobres, los que tienen niveles inferiores de educación y los más jóvenes (Seligson 2007: 91). El patrocinio de Chávez, por otra parte, de algunas de las expresiones consideradas por algunos de izquierda como pudieran ser los casos de Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega, explicitado fundamentalmente por los sólidos nexos petroleros establecidos, no debe hacernos olvidar el millón y medio de barriles de petróleo diarios que Venezuela exporta al “diablo” estadounidense.

Vuelvo a mi argumento inicial. El carrusel electoral latinoamericano confirma que los países de América Latina desde hace tres lustros han traspasado el umbral de los sistemas políticos democráticos luego de exitosos procesos de transición, con ritmos y agendas dispares, y, sin embargo, el nuevo escenario es heterogéneo⁶. Es decir, se puede hablar de desiguales cotas de consolidación de la democracia que constituyen diferentes niveles de la misma o, si se prefiere en términos académicos más actuales, de distintos grados de calidad de la democracia.

II

El término de calidad de la democracia que comienza a abrirse paso hace apenas una década⁷ tiene un carácter complejo al estar vinculado tanto a significados diferentes para el término de calidad de acuerdo con los sectores industriales y de mercadotecnia, como a visiones dispares del concepto de democracia. En efecto, la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir es inherente a las características estructurales de un producto,

6 Sobre el estado de la democracia en América Latina puede consultarse Hagopian y Mainwaring (2005).

7 Sobre diferentes medidas de calidad democrática en la región latinoamericana puede consultarse Altman y Pérez-Liñán (2002). Una aproximación teórica y empírica puede verse en O'Donnell, Vargas Cullell e Iazzetta (2004); también en diferentes trabajos en *Journal of Democracy*, Vol. 15, n° 4, 2004 y más ampliado en Diamond y Morlino (2005).

y finalmente tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario (Diamond y Morlino 2004: 21).

Pero también hay una visión de la democracia donde se enfatice más su capacidad de provocar la participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, de promover la justicia social (Amaral y Stokes 2005: 11). Esta perspectiva es diferente a la de una democracia configurada sobre los valores de libertad, igualdad política y el control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables puede medirse en términos de su calidad si se satisfacen ocho dimensiones. Cinco de ellas tienen carácter procedimental, son el imperio de la ley, la participación, la competición, la responsabilidad vertical y la responsabilidad horizontal. Dos tienen carácter sustantivo: respecto a las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subsiguientemente social y económica). Por último se encuentra la dimensión “*responsiveness*” que enlaza las dimensiones procedimentales con las substantivas proveyendo una base para medir cuántas más o menos políticas públicas (incluyendo leyes, instituciones y gastos) corresponden con las demandas de los ciudadanos según han sido agregadas a través del proceso político (Diamond y Morlino 2004: 22).

Empíricamente pueden considerarse varios índices que con metodologías diferentes abordan aspectos relativos al desempeño de la política intentando medir esos distintos grados de calidad de la

democracia. Se trata de los índices de *Freedom House*, el más antiguo de ellos, *Polilat* (Fundación Konrad Adenauer), *The Economist Intelligence Unit* (EIU) y el elaborado por Levine y Molina (2007).

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

Todos los países latinoamericanos analizados por *Freedom House*, menos Cuba, son considerados dentro de la categoría de democracias electorales aspecto que supone la satisfacción de los

siguientes cuatro criterios: un sistema político competitivo y multipartista; sufragio universal para todos los ciudadanos; elecciones periódicas competitivas llevadas a cabo bajo condiciones de voto secreto, seguridad razonable en el voto, ausencia de fraude electoral masivo y que los resultados sean representativos del deseo de la gente; finalmente, acceso público significativo de los partidos políticos más importantes al electorado a través de los medios de comunicación y a través de fórmulas de campaña generalmente abiertas. *Freedom House* establece como “libres” a algo más de la mitad de los países latinoamericanos considerados; “semi libres” sería el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Guatemala y Venezuela; en la categoría de “no libres” solamente se encontraría Cuba.

El índice de desarrollo democrático (*Polilat* <http://www.idd-lat.org>), que descarta a Cuba por su carácter no democrático, permite establecer tres grupos de países plenamente diferenciados de mayor, intermedio y menor desarrollo democrático. El primer grupo lo integran Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá. El segundo México, Argentina, El Salvador, Brasil, Honduras, República Dominicana y Colombia. El tercer grupo, de menor desarrollo democrático, está compuesto por Paraguay, Guatemala, Perú, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Ecuador. La configuración de estos tres grupos es plenamente coherente con la clasificación establecida por EIU de manera que la yuxtaposición de ambos estudios refuerza claramente la enunciada heterogeneidad regional.

El tercer índice considerado es el de democracia de EIU⁸ clasifica y agrupa en cuatro categorías a 167 países, tiene, por tanto, una característica muy relevante y es la de conextualizar a los países latinoamericanos en el panorama mundial. El primer grupo, de democracias plenas apenas si representan el diecisiete por ciento del total; el segundo grupo de democracias devaluadas son el treinta y dos por ciento; los regímenes híbridos que constituyen el tercer grupo son el dieciocho por ciento; y finalmente se encuentran los regímenes autoritarios que suponen el treinta y tres por ciento. Es decir, a *grosso modo*, la mitad de los países del mundo considerados no tienen el carácter de democráticos según esta clasificación y un tercio son directamente autoritarios.

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

8 Este índice es resultado de la integración de cinco variables que son: los procesos electorales y el pluralismo; el funcionamiento del gobierno; la participación política; la cultura política y las libertades civiles. Ver The Economist Intelligence Unit's index of democracy. *The World in 2007*. Londres.

go en la expresión de una ciudadanía poco activa políticamente hablando, apática, muy desconfiada y ajena al debate político.

Finalmente, el índice de Levine y Molina (Levine y Molina 2007) parte de una definición de la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que éstos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Esta definición identifica cinco dimensiones de la calidad de la democracia que son consideradas individualmente y que se agregan conformando el propio índice, se trata de la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (*accountability*), la respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*) y la soberanía.

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

La relación entre los cuatro índices pone de manifiesto una clara identidad a la hora de señalar cuales son los países más aventajados democráticamente hablando, así como los que ocupan lugares mucho más atrasados y, además, identifica claramente las diferencias existentes en la escala de manera que avala la tesis de la heterogeneidad regional. De esta manera se pueden establecer cuatro grandes grupos de países que confirmarían familias con nivel en su calidad de la democracia similar:

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

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

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

III

La tercera y última parte de mi presentación se centra en aspectos que tienen que ver con los resultados de la política y que se articulan en la denuncia de los supuestos déficits de la democracia representativa dramáticamente ineficaz a la hora de atender las demandas reales de los ciudadanos. Las tantas veces oída frase de “los políticos no prestan atención a los problemas de la gente” cobra especial relieve y significado (Alcántara 2006)⁹. Cinco son los aspectos que afloran en este apartado y que voy a enunciar muy sucintamente.

En primer lugar se trata de reivindicar una democracia cuyo carácter participativo adquiera un mayor peso. Frente a la definición de Dahl de la democracia como un régimen político de gobierno, un modo de organización de la vida política, se alza la democra-

9 Ver sobre los políticos latinoamericanos, más en concretamente los diputados.

cia como un modo integral de vida en el que lo participativo alcance un carácter totémico. Gastados los mecanismos de intermediación típicos de la democracia representativa, con los índices de rechazo y de valoración negativa más elevados, los políticos, los partidos, las asambleas ocupan los últimos lugares en los estudios de opinión pública. Sin ser repudiadas las elecciones totalmente, ya que su rechazo recordaría las épocas del autoritarismo, se demandan mecanismos alternativos a la gestión representativa.

Entonces aparece una ristra de dispositivos institucionales no excesivamente novedosos, como la iniciativa legislativa popular, los plebiscitos (consultivos y abrogativos), las revocatorias de mandato y los cabildos abiertos. Pero también se ven acompañados por los presupuestos participativos y otras formas de actuación comunal vertebradas en torno a movimientos sociales difusos, pero que tienen fuertes componentes simbólicos fundamentalmente en torno a aspectos identitarios (étnicos), sin dejar de lado a cuestiones de clase (“los sin tierra”, “cocaleros”, “piqueteros”) ligadas con expresiones de exclusión y de marginalidad social. Así aparecen términos nuevos con un fuerte contenido semántico que quieren enmarcar la nueva realidad frente a modelos supuestamente periclitados. Es el caso de la “democracia protagónica” o de los “pueblos originarios”. Expresiones acuñadas respectivamente en la Constitución venezolana de 1999 y en el discurso oficial boliviano desde la llegada al poder de Evo Morales, que desean recoger el ansia de definir nuevos sujetos y formas políticas sustitutivas de aquellas que se entienden fracasadas.

En segundo término el Estado no desempeña ni eficiente ni eficazmente su papel de prestador de bienes públicos básicos ya que

en los regímenes de bienestar actuales de América Latina el ámbito doméstico desempeña un papel central (Martínez Franzoni 2007: 85). Irónicamente la comunitarización de lo cotidiano y el establecimiento de redes sociales de socorros mutuos choca con un escenario macro de febril individualismo, de colonización de la política por la economía, de privatización de lo público y falta de políticas fiscales medianamente operativas. La ausencia de control político sobre los procesos económicos es un reflejo del triunfo de los valores propugnados por el neoliberalismo y del éxito de los presupuestos de la globalización. El imperio del mercado como definidor de las estrategias de desarrollo y de inserción de las economías nacionales en la esfera internacional hace que quede supeditada cualquier estrategia política que es tildada de inoportuna, inadecuada y no realista.

Las tímidas reformas fiscales llevadas a cabo no terminan de dar el giro al axioma “no taxation without representation” que estuvo en los prolegómenos de la independencia de las colonias británicas de América del Norte. Mientras que en los países de América Latina se cuenta con la representación política, la idea de que estar en posesión de la capacidad de elegir representantes conlleva la de la ciudadanía fiscal plena está muy lejos de ser una realidad. Elementos estructurales dramáticos de la configuración social latinoamericanos, una cultura históricamente desconfiada de lo público así como la incapacidad política de los gestores responsables producen una hacienda pública raquítica que no es poseedora ni de facultades para llevar a cabo una mínima política redistributiva, de conformidad con lo que se verá en el siguiente apartado, ni medios para financiar el aparato mínimo del Estado que asegure a la población no sólo tener derechos sino poder ejercerlos.

Las estructuras fiscales de América Latina se siguen caracterizando por poseer cargas tributarias bajas en consonancia con montos modestos de gasto público total; reducida focalización del gasto social a pesar del incremento del mismo en los últimos tiempos; bases tributarias reducidas, con numerosas excepciones y tratamientos especiales; estructuras tributarias crecientemente sesgadas hacia el Impuesto al Valor Añadido; importantes fuentes no tributarias de ingresos fiscales (productos energéticos, minerales); y muy poca descentralización tributaria¹⁰.

En tercer lugar la brecha de la desigualdad es alarmantemente alta con su incidencia posible en otros escenarios como es el de la pobreza, con un 41 por ciento de la población bajo el umbral de la línea de pobreza y coeficientes Gini promedios para la región superiores al 0,50, y el de la inseguridad que se alza como uno de los principales problemas que encara la opinión pública latinoamericana. Todo ello a pesar del incremento registrado por el gasto social en los últimos años, pero cuya ejecutoria ha sido claramente regresiva ya que el 20 por ciento más pobre recibe menos de la quinta parte con un evidente patrón que ignora cualquier efecto distributivo, y que solamente muestra un comportamiento progresivo en Chile, Costa Rica y Uruguay, con efectos distributivos modestos también en Argentina y en Brasil (Clements, Faircloth y Verhoeven 2007: 22-23). Programas como “Bolsa familia” en Brasil, “Chile solidario” y “Jefes y jefas de hogar” y “Familias” en Argentina aparecen como los más exitosos.

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

En cuarto lugar los desafíos de las políticas de identidad han llevado, parafraseando a Dahl, a la pluralización de la sociedad. Pero a diferencia del pluralismo político, esta situación conspira fuertemente contra el interés general que se diluye paulatinamente en una serie de intereses particulares que resultan muy complejos de armonizar. En un entramado de identidades y de lealtades múltiples la política se ve subvertida por una carrera de corporativización muy diferente a la vivida hace medio siglo cuando las corporaciones se alzaban sobre vectores vinculados a los medios y a las relaciones de producción. El etnorporativismo que se anuncia en los Andes o en Guatemala, es un hecho propio del acontecer en América Latina, al que pueden sumarse aspectos identitarios vinculados al género, a la práctica religiosa o al nivel de autonomía personal.

Finalmente, la intermediación mediática oculta la transparencia y hace que los medios de comunicación se conviertan en actores de primera magnitud. El dominio de la agenda pública por parte de los medios no solo lleva a la militancia y al activismo político más desmesurado, siendo Venezuela el caso más llamativo. También debe tenerse en consideración la contaminación informativa producida por medios que deben producir noticias a una velocidad vertiginosa por la avidez del propio mercado informativo. Las pistas partidistas que entonces generan los partidos políticos para con sus simpatizantes y sus posibles futuros votantes están plenamente intermediadas por los medios de comunicación (Gramacho 2007) cuyo control está fuera del ámbito político y es presa de conglomerados empresariales frecuentemente de carácter multinacional.

Bibliografía

- ALCÁNTARA, Manuel (ed.) (2006): *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI-Fundación Carolina. Madrid.
- ALTMAN, David y Aníbal PÉREZ-LIÑAN (2002): “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries”. *Democratization*, vol. 9, n° 2, pp 85-100
- AMARAL, Samuel y Susan C. STOKES (2005): “La democracia local y la calidad de la democracia”. En Samuel Amaral y Susan C. Stokes (comp.). *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires. Eduntref.
- CLEMENTS, Benedict, Christopher FAIRCLOTH y Marijn VERHOEVEWN (2007): “Public Expenditures in Latin America: Trends and Key Policy Issues”. *IMF Working Paper*, WP/07/21. Washington.
- DIAMOND, Larry y Leonardo MORLINO (2004): “The Quality of Democracy. An Overview”. *Journal of Democracy*. Vol. 15, n° 4, pp. 20-31.
- DIAMOND, Larry y Leonardo MORLINO (eds.) (2005): *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- FREIDENBERG, Flavia (2007): *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid. Editorial Síntesis.
- HAGOPIAN, Frances y Scott MAINWARING (eds.) (2005): *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge. Cambridge University Press.

- LEVINE, Daniel H. y José Enrique MOLINA (2007): *Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países*. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association celebrado en Montreal, septiembre de 2007.
- MAINWARING, Scott, Ana María BEJARANO y Eduardo PIZARRO LEONGÓMEZ (eds.) (2006): *The crisis of democratic representation in los Andes*. Stanford. Stanford University Press.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo n° 11. Madrid. Fundación Carolina.
- O'DONNELL, Guillermo, Jorge VARGAS CULLEL y Osvaldo M. LAZZETTA (eds.) (2004): *The quality of democracy. Theory and applications*. Notre Dame. University of Notre Dame Press.
- PNUD (2004): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York. Naciones Unidas.