

Qualidade da Democracia em Perspectiva Comparada na América Latina

Organizadores

Rodrigo Stumpf González ● Osvaldo Iazzetta



Qualidade da Democracia em Perspectiva Comparada na América Latina

Organizadores

Rodrigo Stumpf González • Osvaldo Iazzetta

EDITORA SGE

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Editora SGE

Organização: Rodrigo Stumpf González e Osvaldo Iazzetta
Editoração: Jennifer Azambuja de Moraes
Revisão: Priscila Felon
Mapa da Capa: Willem Blaeu, 1617

G643q Qualidade da Democracia em Perspectiva Comparada na América Latina / organizadores Rodrigo Stumpf González e Osvaldo Iazzetta . – Porto Alegre: Editora SGE, 2015.

250 p. ; 14x21cm

ISBN 978-85-98168-10-4

1. Democracia. 2. América Latina. 3. Política Comparada. I. González, Rodrigo Stumpf. II. Iazzetta, Osvaldo. III. Qualidade da Democracia em Perspectiva Comparada na América Latina.

CDD 321.8
CDU 321.7

Editora SGE 2015.

ISBN 978-85-98168-10-4

Sumário

Apresentação	5
Capítulo I	9
Calidad de la democracia y democratización del Estado en América Latina	
<i>Oswaldo Iazzetta</i>	
Capítulo II	51
Evaluando el Estado de Derecho en América Latina: análisis comparado de cinco casos nacionales	
<i>Carlos Moreira</i> <i>Jesús Tovar</i>	
Capítulo III	89
As democracias latino-americanas são democracias como as outras?	
<i>Henrique Carlos de O. de Castro</i> <i>Sonia Ranincheski</i>	
Capítulo IV	119
Instituições, cultura política e qualidade da democracia: uma análise das rupturas institucionais na América Latina	
<i>Rodrigo Stumpf González</i>	
Capítulo V	147
Democratización, sociedade civil y espacio público: Argentina y Brasil en perspectiva	
<i>Mariana Berdondini</i>	
Capítulo VI	183
Calidad de la democracia ,transparencia activa, municipios y participación ciudadana en Chile	
<i>Patricio Valdivieso e Jillian Bernas</i>	
Capítulo VII	221
El aporte de la participación ciudadana a la calidad democrática - una mirada desde las experiencias de Presupuesto Participativo en Porto Alegre y Rosario	
<i>Gisela Signorelli</i>	

Apresentação

A democracia tem sido um dos temas constantes da ciência política nos últimos dois séculos. Primeiro em obras clássicas, mas distantes entre si no tempo, como a Democracia na América, de Alexis de Tocqueville, as Democracias Modernas, de James Bryce e o Capitalismo, Socialismo e Democracia, de Joseph Schumpeter. A definição do que pode ser considerado democracia foi objeto de análise de inúmeras obras de autores como Robert Dahl, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori. Os debates sobre as limitações da democracia liberal estimularam autores como C.B. Macpherson, Carole Pateman, Jürgen Habermas, Paul Hirst e Benjamin Barber a discutir alternativas como os mais variados adjetivos: participativa, deliberativa, discursiva, radical. Outros, como Arend Lijphart e David Held dedicaram-se á construção de tipologias que permitissem diferenciar modelos de democracia.

Paralelamente aos textos acadêmicos, os regimes democráticos também passaram por um processo de transformações. Surgindo como uma exceção em pontos isolados e de forma limitada, nos tempos de Tocqueville e Bryce, a democracia atravessou tempos difíceis na primeira parte do século XX, sobreviveu ao fascismo e se viu envolta na disputada guerra fria, opondo os defensores do fundamento do método contra o fundamento do conteúdo social.

As primeiras décadas da segunda metade do século XX viram desenvolver-se a social democracia e governos democráticos e inclusivos na Europa Ocidental ao mesmo tempo que predominaram os regimes autoritários nos demais continentes. Ao final do século, os processos de transição para a democracia em várias partes do mundo fizeram Samuel Huntington referir-se ao período como “A terceira onda da democracia”. Para Francis Fukuyama, o triunfo do modelo de democracia liberal poderia significar o fim da histó-

ria. A perspectiva de Fukuyama aparentemente não se confirmou e a história não acabou.

As análises baseadas na discussão sobre as transições ou a consolidação da democracia tornaram-se insuficientes para discutir este novo contexto. Se o conceito de democracia passa a ser aplicável a um número grande de casos, como por exemplo, a quase totalidade de países do continente americano, ele torna-se insuficiente como categoria capaz de distinguir os casos individuais.

Enfrentando esta questão ampliaram-se nos últimos anos as abordagens centradas na avaliação de qualidade da democracia. Substituiu-se a análise baseada na oposição binária entre autoritarismo e democracia para discutir-se um conjunto de critérios que permitam distinguir qualitativamente ou mesmo quantitativamente, em que grau cada país cumpre os requisitos de uma determinada definição de democracia.

O primeiro capítulo, de Osvaldo Iazzetta, *Calidad de la democracia y democratización del estado en América Latina* aborda o problema da democratização entendida como um processo contínuo e sem fim, que não se esgota no regime político, mas inclui a sociedade e o estado. Neste texto o autor se concentra na democratização do estado, ao propor que não é qualquer formação de estado que é compatível com a democracia, tendo em vista sua característica de monopólio da violência legítima.

No capítulo seguinte, Henrique Carlos de Oliveira de Castro e Sonia Ranincheski fazem a pergunta se *as democracias latino-americanas são democracias como as outras?*, retomando o debate sobre modelos de democracia e sua relação com fundamentos de natureza formal versus exigências de conteúdo. O conceito de democracia é analisado como um construto historicamente determinado, que ao ser aplicado na América Latina deve necessariamente considerar o contexto cultural no qual é implantada.

No terceiro capítulo, combinando análise teórica e empírica, Carlos Moreira e Jesús Tovar apresentam o texto *Evaluando el Estado de Derecho en América Latina: análisis comparado de cinco casos nacionales*. Segundo os autores, depois de permanecer quase ignorado pela Ciência Política, o estudo do estado de direito adquiriu relevância na última década, sendo parte substancial nos estudos sobre qualidade da democracia. Neste contexto analisam cinco casos nacionais, com base em dados da Rede de Estudos sobre a Qualidade da Democracia na América Latina, distribuídos em três categorias de qualidade democrática: alta (Uruguai e Chile), média (México) e baixa (Nicarágua e El Salvador). A hipótese proposta é que o estado de direito é uma variável que pode ser associada fortemente à qualidade da democracia.

Seguindo uma outra linha teórica, Rodrigo Stumpf González desenvolve o quarto capítulo *Instituições, Cultura Política e Qualidade da Democracia: uma análise das rupturas institucionais na América Latina*. Para o autor, embora no período recente tenha crescido o debate sobre qualidade da democracia como um elemento importante para diferenciar regimes políticos que mantêm o funcionamento de instituições de acordo com um conceito minimalista de democracia, no entanto, é fundamental considerar entre as variáveis de definição da qualidade democrática aspectos referentes à cultura política. Aponta que estudos têm demonstrado a presença de uma posição ambivalente sobre a democracia em muitos países da América Latina, mantendo espaço para a defesa de soluções autoritárias para situações de crise social ou institucional. Por isso, busca analisar a qualidade dos regimes democráticos instaurados na América Latina após transições ocorridas nos anos 80 e 90, verificando a relação entre os níveis de apoio específico e difuso à democracia e a ocorrência de rupturas institucionais, como a interrupção antecipada de mandatos presidenciais por renúncia ou gol-

pe, com base em pesquisas de cultura política, como o Latinobarômetro.

No quinto capítulo Mariana Berdonidini discute com *Democratización, sociedade civil y espacio público: Argentina y Brasil en perspectiva* o processo de democratização destes dois países tendo como pano de fundo os conceitos de sociedade civil e espaço público e como em cada um destes países operaram os processo de mudança.

Passando da análise de contexto macropolíticos para a análise de situações específicas que afetam a qualidade da democracia Patricio Valdivieso e Jillian Bernas analisam a experiência local chilena no capítulo *Transparencia activa, municipios y participación ciudadana*. Partem do fato de que desde o ano de 2007 o Chile possui uma política pública de transparência, mas tem tido dificuldades de colocá-la em prática. Este estudo busca identificar as causas desta falha.

Por fim, seguindo na análise de fatores locais que contribuem para a qualidade da democracia, Gisela Signorelli discute *el aporte de la participación ciudadana a la calidad democrática*, analisando comparativamente as experiências de orçamento participativo de Porto Alegre, no Brasil e Rosário, na Argentina, como modelo de ampliação da participação na tomada de decisões e ampliação da legitimidade dos governos.

Ao longo destes capítulos é possível ter um panorama das diferentes frentes teóricas e empíricas em que tem se desenrolado o debate sobre a qualidade da democracia.

Rodrigo Stumpf González
Osvaldo Iazzetta

Calidad de la democracia y democratización del estado en América Latina¹

Oswaldo Iazzetta

Calidad de la democracia, democratización y ampliación del concepto democracia

Los estudios sobre la democracia de las tres últimas décadas han acompañado los climas políticos y contextos cambiantes que sacudieron a la región. Así como la transición y consolidación de la democracia dominaron la agenda académica – y también la pública – de los ‘80 y ‘90, hoy ocupa un lugar equivalente el tema calidad de la democracia, como lo muestra la vasta literatura destinada a esta cuestión y las iniciativas que ensayan distintas formas de evaluarla en diversos países de la región.

Si este desplazamiento hoy es posible se debe afortunadamente a que la mayoría de nuestras democracias cubren un umbral mínimo de condiciones – una “poliarquía”, según Dahl (1999) o una “democracia electoral”, según Pnud (2004; 2007) – que, aunque insuficiente, permite preguntarnos sobre lo que aún resta conquistar más allá de ese logro.

Esta inquietud está presente incluso, en autores habitualmente asociados a la búsqueda de una definición minimalista de

¹ Una versión preliminar de este texto fue presentada en el *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

democracia. Tal es el caso de Dahl quien admite (1999, p. 114) que la “democracia poliárquica” constituye un “nivel de democratización mínimo” y que el desafío de las democracias donde ese piso ya está asegurado, radica en descubrir cómo pueden llegar a conseguir un nivel de democratización *más allá* de aquella (1999, p. 115). La distinción entre ambos niveles lo induce a interrogarse *¿cuán democrática son nuestras democracias?*², una pregunta crucial que se convirtió en estímulo y guía para algunas investigaciones y experiencias de evaluación sobre calidad de la democracia encaradas en nuestra región³.

Esta pregunta de Dahl, coincide en cierto modo, con el interés de Sartori (2003, p. 172-173) por la “democraticidad” de una democracia. El sustantivo democracia –aclara Sartori– denota y circunscribe una cosa y nos conduce a preguntar *qué es*, y *qué no es* la democracia. En cambio, el adjetivo “democrático”, que connota una propiedad o atributo de alguna cosa, “...induce a graduar: democrático en qué medida, *cuán democrático*”.

Esta modesta pregunta acerca de la *democraticidad de la democracia*, tanto como la distinción sugerida por Dahl entre un *nivel de democratización mínimo* y una *democratización* que vaya *más allá* de ese piso, abrieron un amplio y prometedor campo de indagación académica que aún debe lidiar, sin embargo, con desafíos conceptuales y operativos que van desde *cómo* debe evaluarse una democracia a *qué* aspectos o dimensiones de la vida democrática deben ser objeto de tal evaluación.

Como bien resalta Vargas Cullell (2011, p. 68), calidad de la democracia es un *concepto derivado* que está fuertemente atado al

² En rigor Dahl (1999, p. 10) señala: “¿cuán democrática es la ‘democracia’ en países que hoy calificamos como democráticos...”.

³ Véase Vargas Cullell (2003, p. 149).

objeto que califica: la democracia. Sin embargo, los estudios sobre calidad de la democracia no sólo exigen una definición clara y precisa de aquella sino también *su ampliación*, desafiando de ese modo los límites que la teoría democrática predominante ha aceptado como válidos. Este enfoque – agrega el autor – contribuyó a ampliar nuestra mirada y a incluir otras dimensiones que desbordan la comprensión procedimental de la democracia centrada en el régimen político.

La cuestión se desplaza por consiguiente, hacia la materia a calificar: la democracia. Pese a los avances y acuerdos básicos que, desde Schumpeter a Dahl se han acumulado en la búsqueda de una definición empírica, “democracia” sigue siendo un concepto “esencialmente debatible” de modo tal que ninguna definición será “...consensuada para siempre o por completo” (O’DONNELL, 2010, p. 44)⁴.

Se trata – como destaca Whitehead (2011a, p. 52-53) – de un concepto que si bien contiene principios necesarios e invariables, también expresa ideales y valores subjetivos que mudan con el tiempo y el espacio.

En suma, dos rasgos distinguen a este concepto: su carácter esencialmente “debatible” (o disputable) y su inevitable variabilidad.

⁴ El filósofo británico W. B. Gallie (1956, p. 169) definió a la democracia como un “concepto esencialmente controvertible” que encierra “...disputas interminables sobre sus empleos correctos por parte de los usuarios”. Esta idea de Gallie ha sido recogida por Collier y Levitsky (1998). Tiempo después Whitehead (2011a; 2011b) la extendió al concepto “democratización” y Lukes (2007, p. 65) la aplica al concepto de “poder”, advirtiendo que “en verdad, meterse en tales disputas es meterse en política”.

En lo que respecta a su variabilidad, O'Donnell destacó que la democracia:

es el único tipo de arreglo político que inherentemente implica un horizonte normativa e históricamente abierto (...) Esa proyección hacia un futuro interminable, indefinido, riesgoso y esperanzador es la razón de *horizonte histórico abierto* por la que debemos preferir la democracia (O'DONNELL, 2010, p. 294-295)⁵.

Ese carácter contingente explica la constante tentación – y necesidad – de incluir nuevos elementos en dicha definición. Sin embargo, pese al consenso en torno a la conveniencia de ampliar este concepto, aún es motivo de controversia *qué* dimensión de la política o la sociedad debe considerarse y *por qué* ésta resulta relevante para una democracia. Incluso quienes adhieren a la necesidad de tal ampliación reclaman prudencia para que “...la adición de criterios que van más allá de la democracia electoral sea propuesta en términos conceptuales claros y sea justificada en sólidos fundamentos teóricos” (MUNCK, 2011, p. 25).

⁵ En la idea de democracia existe por consiguiente, una tensión entre realidad y valores cambiantes. Sartori (2003, p. 22), sostiene que la democracia es un concepto “deontológico” de modo tal que lo ella *es* no puede desligarse de lo que *debería ser*. La democracia es tanto un concepto descriptivo como valorativo y su significado varía según las condiciones históricas y culturales y de la costumbre, que son maleables. Dahl (1999, p. 35-37) por su parte, advierte que nada induce “...más a la confusión que el simple hecho de que ‘democracia’ se refiere tanto a un ideal como a una realidad. Muchas veces somos incapaces de aclarar esta distinción (...) Aunque es útil distinguir entre ideales y realidad, es preciso comprender también cómo se conectan los fines o ideales democráticos a la realidad democrática”.

O'Donnell (2010, p. 295) se ha destacado por defender y alentar una ampliación teóricamente disciplinada del concepto de democracia que permita investigar y reconocer sus complejas relaciones con el estado y la sociedad, siempre que ello no comprometa su operatividad ni anule su capacidad de establecer comparaciones. En sus textos de las últimas dos décadas, ha sostenido que los déficit de las democracias latinoamericanas no logran comprenderse plenamente con un enfoque centrado sólo en el régimen político, es preciso conocer además, el tipo de estado y sociedad con la que aquél convive.

La democratización como un proceso abierto y reversible

En su último trabajo O'Donnell (2010, p. 292-293) señala que la "...histórica variabilidad e indecidibilidad de diversas libertades y derechos..." prohíbe una rígida definición de la democracia, por lo que ésta mantiene un carácter siempre abierto. Por esa razón concluye, "...el objeto adecuado de reflexión, así como de la práctica política, reside más en la *democratización* que en la *democracia*".

Este desplazamiento hacia la *democratización* – como objeto de estudio y como práctica –, permite rescatar la idea de un impulso democratizador sin término que trasciende el momento electoral y también abarca a la sociedad y al estado⁶.

⁶ Cabe aclarar que la problemática de la *democratización* ya formaba parte de las preocupaciones de O'Donnell, como lo prueba el título de un clásico texto publicado en 1993 ("Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas").

La idea de democratización recoge y expresa adecuadamente ese carácter abierto y evoca un proceso continuo por medio del cual la organización democrática de relaciones de poder se disemina en una sociedad, afectando los distintos ámbitos de la vida social (VARGAS CULLELL, 2011, p. 70)⁷. Esa difusión de principios democráticos en diferentes esferas de la práctica social, no se limita a la democratización del régimen político, algo que el propio Dahl (1999) ha aceptado como *un nivel de democratización mínimo*. El conjunto de derechos y procedimientos que hacen posible elecciones libres, periódicas y competitivas, son *condición necesaria* para la democratización pero ésta no se agota en ese instante fugaz, por crucial que resulte para su puesta en marcha⁸.

Esta manera de entender a la democratización como un proceso expansivo – no terminal – que propaga principios democráticos hacia diversas esferas es reflejado por una amplia literatura (ACKERMAN, 2006; VARGAS CULLELL, 2008; 2011), que recoge y actualiza aspiraciones contenidas en ciertos textos seminales de los años 80 (O'DONNELL y SCHMITTER, 2010 [1986]⁹ y BOBBIO, 1994 [1984])¹⁰.

⁷ Vargas Cullell (2011, p. 77) aclara que mientras que *democratización* implica examinar una trayectoria histórica, *calidad de la democracia* es un concepto evaluativo estático que focaliza un momento de ese trayecto.

⁸ Tilly (2010, p. 43), entiende a la democracia "...como una clase de relaciones entre Estados y ciudadanos, y democratización y desdemocratización consistirán en cambios en tales modalidades". De acuerdo a Tilly (2010, p. 44), el grado de democracia depende de la medida en que el estado se comporta de conformidad con las demandas expresadas por sus ciudadanos y la democratización –tanto como su reverso, la desdemocratización– puede evaluarse según aumente o disminuya dicha conformidad.

⁹ Uno de los textos seminales sobre la transición a la democracia, O'Donnell y Schmitter (2010[1986], p. 29-31) al desarrollar el concepto de "democratización" presenta a la "ciudadanía" como el principio rector de la democracia. Tal

Ahora bien, lo que contrasta entre los estudios de los años 80 y los más recientes, es que la primera generación de trabajos estaba impregnada de un optimismo que los inducía a concebir la democratización como un proceso que, una vez iniciado, conduciría – con algunos pocos inconvenientes y problemas –, hacia una democracia. Ellos aún no podían percibir, como probaron algunas experiencias posteriores, que la lucha por la democracia también incluye casos de democratización fallida y regresiones autoritarias (PASQUINO, 2011, p. 423).

Los trabajos recientes han abandonado esa perspectiva optimista y unilineal – en parte por las evidencias de fracasos y retrocesos acumulados en este lapso – y no son pocas las versiones que introducen una idea más compleja de democratización, admitien-

como ambos autores la definieron entonces, la democratización es concebida como un triple proceso expansivo que se manifiesta: *a)* extendiendo los procedimientos democráticos a áreas e instituciones regidas hasta entonces por otros principios; *b)* expandiendo derechos y obligaciones a individuos que antes no gozaban de los mismos; y *c)* abarcando ámbitos e instituciones públicas y privadas que no estaban abiertas a la participación ciudadana.

¹⁰ Una formulación temprana de esa misma expectativa podemos hallarla en *El futuro de la democracia*, libro en el que Bobbio (1994[1984], p. 71) señala que en adelante, los avances de la democracia deberán medirse por la conquista de nuevos espacios que no han sido alcanzados por el proceso de democratización. Si hoy se quiere tomar un indicador del desarrollo democrático, agrega Bobbio (1994, p. 71), “...éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho de votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de ‘quién’ vota, sino el de ‘dónde’ vota (y que quede claro que aquí entiendo ‘votar’ como el acto típico y más común del participar, pero de ninguna manera pretendo limitarla participación al voto)”.

do, como contracara inseparable, el riesgo potencial de revertir la ruta transitada.

La idea de que dichos procesos son “potencialmente reversibles” (O’DONNELL, 2010, p. 196), o la noción de “desdemocratización” (TILLY, 2010, p. 29; BOVERO, 2010; PASQUINO, 2011), son reveladoras de una nueva aproximación dispuesta a revisar el simplismo y optimismo señalado por Pasquino.

La proliferación de nuevos conceptos destinados a retratar democracias disminuidas o híbridas que emergieron durante la última oleada democrática, evidencian el interés en captar conceptualmente regresiones registradas por algunas experiencias que no obstante mantienen elecciones periódicas y competitivas: “elecciones sin democracia” (DIAMOND, 2004), “autoritarismo competitivo” (LEVITSKY y WAY, 2004), “autoritarismo electoral” (SCHEDLER, 2004), o “autocracia electiva” (BOVERO, 2010). Estas categorías se solapan con otras forjadas en los 90: “democracias híbridas” (MALLOY, 1993), “democracia delegativa” (O’DONNELL, 1997) o “democracias iliberales” (ZAKARIA, 1998), pero si se repara en las versiones más recientes, “democracia” ha dejado de ser un *sustantivo* calificado por algún adjetivo. Asimismo, en estas nuevas expresiones parecen resonar ciertas ideas clásicas gestadas a finales del siglo XVIII (tales como “despotismo electivo” de Thomas Jefferson¹¹) para alertar sobre la tensión entre una concepción mayoritaria de la democracia y los controles republicanos, un conflicto que adquiere renovada vigencia ante el riesgo de deslizamiento hacia el autoritarismo que enfrentan algunas de-

¹¹ José Nun ha rehabilitado este concepto de Jefferson para aludir a ciertos riesgos que enfrenta la democracia argentina contemporánea (véase la entrevista realizada por Astrid Pikielny, “Hay que luchar para que en la Argentina no se instale un despotismo electivo”, *La Nación*, 30/12/2012).

mocracias, un desemboque posible sobre el que también alertó O'Donnell (2011) en sus últimos textos destinados a actualizar su concepto democracia delegativa.

La búsqueda de nuevos conceptos expone las dificultades y desafíos que enfrenta la teoría democrática actual para explicar, desde las tipologías disponibles, situaciones no previstas en las que las elecciones periódicas conviven con ambientes poco favorables para extender y sostener la democratización más allá de ese momento.

La democratización y sus alcances

La democratización del *régimen político* es un requisito *de primer orden* que no agota el proceso de democratización. Sin un régimen político que garantice elecciones libres, periódicas y competitivas no hay democracia, pero al mismo tiempo, la democracia presupone algo más que eso. El logro importantísimo de conquistar un régimen democrático aún convive en nuestros países con grandes dificultades para expandir esa democratización a la sociedad y al propio estado (O'DONNELL, 2012, p. 31).

Superar positivamente esa reducción exige ampliar nuestra mirada interesándonos no sólo por lo que sucede *después* de las elecciones, sino también por *otras dimensiones* (la sociedad civil y el estado) desatendidas por las teorías democráticas predominantes¹².

La idea de democratización se presenta como un concepto multidimensional que reúne potencialidades para evaluar las variaciones que, en un sentido favorable o desfavorable, experimenta cada uno de esos ámbitos.

¹² Sobre esta postura puede consultarse O'Donnell (2003, 2010).

Las elecciones que periódicamente se celebran en América Latina para escoger representantes en todos los niveles de gobierno y la fuerte implantación del voto como recurso democrático básico y sustento del poder legítimo, sugieren que la democracia se ha afianzado como régimen político¹³. Con sus matices, este es un logro que comparte la mayoría de los países de la región. Los contrastes se vuelven en cambio más notorios, si esa evaluación incluye a la sociedad civil y al estado.

Al considerar de manera desagregada cada una de estas dimensiones advertimos claroscuros, de modo tal que algunos avances conviven con asignaturas pendientes que aún reclaman nuestra atención.

A nivel de régimen político:

A la realización de elecciones competitivas y periódicas a nivel nacional se han sumado avances en materia de régimen electoral, creación de tribunales electorales independientes, regulaciones en materia de financiamiento y duración de las campañas electorales, etc. Sin embargo, esos logros conviven con situaciones marcadas por la falta de alternancia en el orden nacional o con situaciones de fuerte hegemonía local que comprometen el carácter competitivo de las elecciones en el nivel subnacional, situándose al límite de lo que admite una democracia electoral¹⁴.

¹³ Véase Cheresky (2006)

¹⁴ Respecto a ciertos signos de alarma que ensombrecen el desarrollo del momento electoral en Centroamérica y el Caribe puede consultarse Chaguaceda (2012), Vargas Cullell (2011) y Sonnleitner (2012), al tiempo que Olvera (2011) describe la ausencia de alternancia que presenta México a nivel subnacional pese a la ruptura que significó la derrota del PRI en el orden nacional en el año 2000.

De todos modos, es preciso no subestimar la conexión y compromiso que han mostrado nuestras sociedades con la dimensión electoral de la democracia – refrendada en las múltiples y periódicas elecciones realizadas desde su recuperación – que actúa como un ámbito de expresión que contiene un enorme potencial para expandir sus efectos sobre otras dimensiones de la vida democrática.

A nivel de sociedad civil:

La participación y movilización de la sociedad civil representa un potencial que contribuye a expandir la arena política democrática pero que se mantiene en tensión con una institucionalidad democrática que no siempre logra traducir sus logros y conquistas en nuevas instituciones que aseguren su perdurabilidad. Asimismo, las experiencias nacionales pueden diferir según el grado de autonomía y auto-organización que las organizaciones sociales mantienen frente al estado y según sus posibilidades efectivas de configurar una vigorosa *esfera pública societal* que exprese su pluralidad y diversidad, sin riesgo de ser absorbida por el estado.

A nivel de estado:

La democratización del estado no sólo encierra el compromiso de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos de manera homogénea (tanto territorial como socialmente), un aspecto que experimentó mejoras tras el regreso del estado que sucedió al ciclo neoliberal (PNUD, 2011), sino también en sus acciones orientadas a institucionalizar nuevas formas de participación, control ciudadano y rendición de cuentas. Sin embargo, en aquellos países con aspiraciones refundacionales (Venezuela, Ecua-

dor y Bolivia), los procesos de inclusión (social y étnicos) registrados en los últimos años, conviven con la amenaza de que *gobierno y estado se vuelvan y parezcan una misma cosa*, cancelando de ese modo la disociación entre poder político y poder estatal que sería deseable¹⁵.

Cada uno de los países de la región combina de diferentes maneras estas dimensiones, lo que explica la actual diversidad de escenarios democráticos. Esto nos recuerda que los caminos de esta democratización no reconocen una vía única y tampoco recorren secuencias uniformes. Los diversos senderos y etapas por los que ella transcurre confirman la singularidad histórica de cada experiencia y la dificultad de hallar un patrón homogéneo que las contenga.

El estado como una dimensión de la democratización

En adelante nos centraremos en una de esas dimensiones: la democratización del estado. Vale recordar que en los albores de la transición democrática este tema formó parte de las preocupaciones de los intelectuales de la región y algunos de ellos advirtieron tempranamente que la construcción de una democracia incluía la “reconstitución democrática del estado”, una meta que de acuerdo a ese diagnóstico, no se aseguraba con la simple democratización del régimen político¹⁶.

¹⁵ Véase sobre este tema la alusión de Lefort (2011, p. 29) a la “tentación del populismo”.

¹⁶ Véase Reis (1988). Esta percepción está presente en la mayoría de los textos reunidos en el número especial sobre el estado editado por la revista *Pensamiento Iberoamericano* en 1984. La edición comprendía dos tomos y el primero de ellos (5 a) se titulaba “La reconstitución del estado”. La aspiración a democratizar el estado entonces se asociaba a la expectativa de generar herramientas que ofrecie-

Pese a esas advertencias iniciales, el interés por incluir al estado dentro de las tareas democráticas pendientes, fue muy pronto abandonado y desplazado por otras preocupaciones. Los mapas conceptuales que predominaron a partir de entonces adolecían de un *doble reduccionismo* pues por un lado identificaban a la democracia con el *régimen político democrático* y por el otro, entendían al estado como un simple aparato económico primero (bajo la influencia del neoliberalismo) o como un aparato burocrático después (desde el enfoque neo-institucional que intentó corregir al anterior). Hoy, en cambio, se acepta que la democracia es mucho más que un régimen político y que el estado no se limita a su dimensión económica o administrativa sino también, como sugirió O'Donnell (1993), una dimensión jurídica que lo convierte en un sostén decisivo de los derechos ciudadanos prometidos por una democracia.

La literatura reciente (PNUD, 2004; 2007; O'DONNELL, 2004; 2007; 2010) admite que la construcción de un *estado democrático* es una parte ineludible del proceso de democratización y que aquella aspiración define un horizonte normativo que debe guiar nuestras futuras tareas democráticas.

Antes de avanzar sobre este tema, nos detendremos un momento para detallar cómo entendemos a este estado.

En primer lugar es preciso recordar que el estado es por definición, una *institución monopólica* que, según Mazzuca (2012, p. 553) concentra un *stock* de recursos – algunos tangibles y otros etéreos – que le permiten resolver diversos problemas de la acción colectiva.

ran mayores posibilidades de control democrático a la ciudadanía y contribuyeran a *transformar lo estatal en público*. Véase Martins (1984); Portantiero (1984) y Cardoso (1984).

Al monopolio legítimo de la violencia física destacado inicialmente por Weber (1997), la literatura posterior le ha sumado el *monopolio fiscal* (ELIAS, 1993), y el monopolio de la *violencia simbólica* (BOURDIEU, 1996), tan indispensables para ambos autores, como lo fue la violencia física para el primero¹⁷.

Este listado de mecanismos monopólicos no se confunde con – ni agota – el amplio abanico de *funciones básicas* que un estado moderno cubre habitualmente. Con el advenimiento de la sociedad de masas el estado sumó nuevas tareas que exceden su responsabilidad de garantizar la seguridad pública y el acceso a la justicia, tomando en cuenta nuevas necesidades creadas por la creciente presencia de masas (políticas de salud, educación y seguridad social)¹⁸.

¹⁷ La definición clásica de estado proveniente de la tradición weberiana destaca la centralización y territorialidad como dos componentes inseparables. Desde esta perspectiva el estado es entendido como una institución *monopólica* que controla los medios legítimos de coerción física, ejerciendo sobre esa base, un dominio sobre un territorio delimitado. En su “sociología del estado” Weber resalta – siguiendo la tradición inaugurada por Hobbes- la importancia del monopolio legítimo de la violencia física convirtiéndolo en el medio específico del estado sin cuyo control éste perdería su condición de tal. En consecuencia, el estado puede resignar otros medios – económicos, ideológicos, etc.- pero nunca a aquél.

¹⁸ Weber (1997, p. 664) reconoce que junto a las clásicas funciones de “...protección de la seguridad personal y de orden público (policía)...” y a “...la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)...” asociadas al monopolio legítimo de la violencia física, también existe “...el establecimiento del derecho (función legislativa)...”, “...la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, políticos-sociales (las diferentes ramas de la administración)...”.

Vale recordar que si bien el estado resuelve ciertos problemas de acción colectiva¹⁹, también instala nuevos riesgos e incertidumbres originadas en el enorme poder que debe reunir para que tales soluciones sean posibles. Ello explica que la concentración de recursos y tareas que distingue al proceso de construcción estatal haya estado acompañada de una persistente búsqueda de la sociedad civil por hallar formas de control y supervisión orientadas a “institucionalizar la desconfianza” que despierta el abrumador poder que reúne²⁰.

Aceptar la necesidad de un estado para una democracia no significa renunciar a su fiscalización pues el estado *es tan necesario* para proveer bienes públicos y derechos ciudadanos, como *necesitado* de control democrático.

Para identificar esas tareas pendientes es preciso distinguir dos niveles: uno alude a los atributos básicos que debe reunir todo estado – independientemente del régimen político que lo acompañe; el otro apunta a delinear un *estado democrático*, esto es, un estado *en y para* una democracia, retomando una conocida expresión de O’Donnell (2007) que sirvió de inspiración para uno de los informes del PNUD (2007) sobre esta cuestión.

Guiados por este mismo propósito, presentaremos a continuación un listado de condiciones estatales diferenciando los dos niveles de estatidad mencionados.

¹⁹ El estado es – siguiendo la interpretación que Rosanvallon (2008, p. 16) nos ofrece de Hobbes –, un *reductor de incertidumbre*. Ello es así porque teniendo el monopolio de la violencia legítima, reduce la incertidumbre física, organiza la defensa y limita la violencia interior.

²⁰ Véase O’Donnell (2001).

Atributos estatales en sentido estricto y atributos estatales democráticamente relevantes²¹

Recuperando – y recreando – una conocida distinción que Weber ofreció sobre las instituciones y fenómenos económicos²², proponemos diferenciar atributos estatales *en sentido estricto*, decisivos para establecer si existe o no estado, y atributos estatales *democráticamente relevantes*, reservados para designar aquellos aspectos que favorecen la democratización y no necesariamente están presentes en todo tipo de estado.

Dentro de los primeros ubicamos ciertas condiciones básicas que definen a un estado a secas, con independencia del régimen político que lo acompañe. A simple título ilustrativo, erradicar la violencia privada y contar con recursos fiscales básicos para afrontar sus responsabilidades públicas constituyen un umbral mínimo de estatidad que antecede a cualquier juicio sobre el carácter democrático – o no – de ese estado. Un régimen democrático que realiza elecciones periódicas, competitivas, etc., pero convive con un estado incapaz de suprimir la violencia privada o se muestra impotente para recaudar impuestos que sostengan sus responsabilidades, nos habla de un régimen político democrático desprovisto de estado en su sentido más elemental. Estas condiciones establecen una frontera entre la *existencia* o *ausencia* de un estado efectivo y nos sugieren

²¹ Hemos presentado algunos de estos atributos en un texto anterior (IAZZETTA, 2012).

²² En sus ensayos metodológicos, Max Weber (1973, p. 53) formuló una distinción entre instituciones económicas en *sentido estricto* e *instituciones económicamente relevantes* que retomamos – con cierta licencia –, para pensar el vínculo entre *estado* y *democracia*. Un abordaje de este mismo tipo efectuó Medina Echavarría al analizar la problemática del desarrollo distinguiendo *requisitos de primer orden* y *requisitos de segundo orden* (véase FALETTTO, 1996, p. 193).

cuál es su *fortaleza* o *debilidad*, mucho antes de permitirnos evaluar su *democraticidad*.

Disponer o no de un estado capaz de cubrir estas funciones tampoco resulta indistinto para una democracia. Un repaso del mapa regional exige reconocer que algunos de sus estados aún muestran dificultades para imponerse en ciertos aspectos centrales de la soberanía (monopolio de la recaudación impositiva y de la fuerza legítima)²³ y que una *estatidad incompleta* como la que padecen algunos estados latinoamericanos, acarrea serias consecuencias para la edificación de un orden democrático.

Las condiciones de *segundo orden* son aquellas que el estado fue sumando a medida que se ampliaba la arena democrática y las demandas ciudadanas crecían en complejidad, asumiendo tareas que exceden a las que son propias de un simple estado.

Condiciones estatales de primer orden

Capacidad de suprimir el riesgo potencial de la violencia privada

La construcción del estado, supone como bien señala Wefort (1993, p. 150) “...un proceso de supresión de la violencia privada”. Este es un rasgo decisivo para todo estado pues implica disponer de capacidad para proteger a los ciudadanos de otros ciudadanos y en especial de grupos privados armados ligados al narcotráfico, mafias, etc²⁴. Sin embargo, ciertos estados aún enfrentan el

²³ Véase al respecto Waldmann (2003, p. 15).

²⁴ Frente a la extendida imagen de un “estado fuerte”, el estado latinoamericano aún mantiene zonas y huecos controlados por grupos privados que se sustraen ampliamente a su alcance (véase WALDMANN, 2003, p. 29). O’Donnell (2004, p. 53) sugiere que un punto ciego en la teoría democrática predominante

reto de suprimir el riesgo potencial que representa la violencia privada. Las tasas de delitos y homicidios en la región son un indicador ilustrativo de esta dimensión del estado²⁵, como así también de su capacidad efectiva para reducir el recurso a la violencia en las relaciones interpersonales²⁶.

Concentrando temibles medios coercitivos propios y promoviendo un desarme progresivo de la población civil, el estado moderno hizo una enorme contribución a la pacificación de las relaciones interpersonales haciendo menos frecuente el uso de la violencia. Esta ecuación observada por Tilly (1992, p. 111-112) en los países europeos – a mayor monopolio estatal de los medios de violencia, mayor pacificación de las relaciones interpersonales –, no se compadece sin embargo, con el modo en que esa balanza parece inclinarse actualmente en algunos países de la región.

En aquellos casos en los que el estado ha perdido el control de la violencia organizada, los peores crímenes suelen ser ejecutados por milicias irregulares, organizaciones políticas o cárteles criminales. En esos casos, la principal amenaza contra la libertad ya no proviene de un estado superpoderoso sino de su debilidad o ausencia, una situación que se convierte en una tentación para grupos

radica en que éstas asumen la existencia de un “estado pos-hobbesiano” que ejerce un alto grado de control sobre su territorio. Sin embargo, tal estado raramente existe en muchas de las nuevas democracias latinoamericanas en las cuales, el poder estatal coexiste con poderes locales que logran imponer su propio orden. El estado – agrega – es relevante en estos casos, pero por su *ausencia*.

²⁵ Mainwaring y Scully (2009, p. 132) señalan que un ejemplo de la dramática variedad de la gobernabilidad democrática puede verse reflejada en esta competencia del estado.

²⁶ Véase Auyero y Berti (2013).

privados dotados de fuerte capacidad operativa²⁷. Si bien la calificación de “estado fallido” puede resultar excesiva para calificar a algunos países – como actualmente sucede con México –, no lo es en cambio para retratar a ciertas regiones en las que el narcotráfico dispone de un control real sobre amplias zonas de su territorio nacional y no solamente por su poder de fuego, sino también por su influencia económica²⁸.

Capacidad fiscal

Esta dimensión ha sido señalada por varios textos clásicos que destacaron la existencia de un vínculo indisoluble entre *estado e impuestos*²⁹. Disponer de un estado eficaz supone entre otras cosas, contar con ciertas capacidades extractivas como el cobro de impuestos. En tanto poder centralizado, el estado concentra cuantiosos recursos que la sociedad contribuye a formar con sus tributos, asegurando emprendimientos de magnitud que no lograríamos concretar en forma aislada. La prestación de funciones y servicios básicos del estado (seguridad pública, justicia, salud, educación, funciones de regulación, entre otras) exige recursos que no se correspon-

²⁷ Este escenario plantea preguntas que el pensamiento liberal no está preparado para contestar (véase GRAY, 2001, p. 150-152) y explica la reciente e inesperada revalorización del estado encarada por algunos exponentes de esta corriente, alarmados por la fuente potencial de riesgo que representa su erosión en diversos puntos del planeta. Un claro testimonio de esto último es el libro de Fukuyama (2005).

²⁸ Véase Gómez-Tagle (2012, p. 332-333).

²⁹ Nos remitimos especialmente a Elias (1993) y Schumpeter (2000).

den sin embargo, con la recaudación fiscal que muchos estados latinoamericanos logran obtener³⁰.

A nadie escapa que en ciertos países con desigualdades sociales extremas las posibilidades de ejercer dichas capacidades extractivas se ven seriamente desafiadas por grupos privados muy concentrados, reproduciendo un círculo vicioso en el que un estado “pobre” queda desprovisto de capacidad fiscal para revertir esas desigualdades³¹.

Esta debilidad resulta agravada por la ausencia de políticas persistentes en el largo plazo y por la falta de recursos y equipos técnicos competentes que no siempre guardan relación con la sofisticación y magnitud que adquieren ciertas formas de evasión ligadas a actividades ilícitas. Incluso algunos estados provistos de mayores capacidades y herramientas también están expuestos a resultar burlados por el desvío de capitales a paraísos fiscales, permitiendo que grandes contribuyentes privados, eludan sus obligaciones tributarias en sus países de origen.

³⁰ Como sugieren Mainwaring y Scully (2009, p. 134-136) la recaudación tributaria de los estados latinoamericanos es deficiente e inadecuada para sostener sus obligaciones. En nueve países de la región la recaudación tributaria equivale a menos del 15% del PBI cuando el promedio de los 15 países de la Unión Europea en el 2003 fue del 40%.

³¹ Przeworski (1998) ha sugerido que a mayor desigualdad social menor capacidad de recaudación estatal. La capacidad de chantaje del sector privado les permite obtener ventajas impositivas a cambio de inversiones que aseguran la generación de empleos. Sin embargo, una vez obtenido ese beneficio agitan el fantasma del desempleo ante cualquier tentativa de ajuste tributario.

Capacidad de asegurar una moneda

Esta dimensión no sólo alude a la necesidad de garantizar una moneda única y estable, sino también capacidades regulatorias que permitan filtrar los efectos nocivos de un mercado financiero global volátil y extremadamente sensible a las variaciones de las políticas domésticas. El índice de inflación, el nivel de reservas de los Bancos Centrales y la capacidad de supervisar los movimientos de capitales especulativos de corto plazo son indicadores decisivos para juzgar las posibilidades de respuesta estatal en este aspecto.

Los procesos hiperinflacionarios desatados en los años 80 en algunos países de la región (Argentina y Brasil, especialmente) pusieron a prueba la capacidad de sus estados para garantizar una moneda que resultara previsible para las transacciones cotidianas y no se deteriorase como unidad de reserva. En el caso argentino, la hiperinflación galopante de aquellos años no sólo expresaba la erosión de la moneda nacional sino también traducía la dramática *evaporación del estado* como agente productor de certidumbre³².

Si bien la moneda es un indicador decisivo de la capacidad del estado para aportar previsibilidad económica y social, también es preciso reparar en los casos en que esa búsqueda de certidumbre se ha encarado renunciando a un signo monetario propio (los modelos de dolarización adoptados en Ecuador, Panamá y El Salvador), o bien atando la suerte de la moneda nacional a otra extranjera (la convertibilidad argentina que en los años 90 equiparaba un peso a un dólar). Estas variantes representan formas de obtener

³² La crisis económica desatada en Argentina a fines del 2001 creó un escenario caótico en el que la moneda nacional convivía con cuasi-monedas emitidas por las jurisdicciones provinciales, retrotrayendo al país a una situación pre-estatal comparable a la que existió antes de la imposición de una moneda común.

alguna estabilidad momentánea resignando el control de instrumentos macroeconómicos autónomos y expresan situaciones límite en las que los estados se ven imposibilitados de garantizar una moneda propia³³.

Capacidad de gestionar políticas públicas

Formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad del estado³⁴. Para que ello resulte posible el estado debe contar con un cuerpo de funcionarios públicos permanentes – claramente separados del ámbito privado – indispensables para sostener sus funciones e instrumentar las decisiones públicas. En efecto, la formación del estado moderno no sólo se apoyó en la formación y control de ciertos mecanismos monopólicos cruciales sino también, en el desarrollo de capacidades administrativas que le permitieron procesar crecientes y cambiantes demandas de la sociedad civil. Por otra parte, la creación de un cuerpo profesionalizado y estable es condición para que el estado aspire a una mayor autonomía frente a las tentativas de colonización privada que constantemente lo acosan.

En este ámbito, la fortaleza de un estado no se mide por su tamaño sino por su capacidad para llevar adelante sus funciones³⁵. Ello exige, entre otras cosas, la adopción de criterios rigurosos para la selección del personal empleado, garantías de estabilidad que coloquen al personal al margen de las fluctuaciones políticas, recur-

³³ Véase sobre este tema Weffort (1991, p. 177).

³⁴ Véase Oszlak (1984, p. 15).

³⁵ Sikkink (1993) asocia esta condición con factores organizativos, operativos e intelectuales que configuran la “infraestructura institucional del estado” y definen sus chances de disponer de autonomía.

tos tecnológicos actualizados y disponibilidad de masa crítica en condiciones de generar una base informativa autónoma y confiable.

En otras palabras, no existe estado si éste no es capaz de reunir y procesar información compleja, esto es, disponer de *capacidad analítica*. Un mundo cambiante y dinámico exige equipos competentes y estables provistos de saberes sofisticados y sensibilidad analítica para actualizar diagnósticos y anticipar escenarios. La política es derrotada cuando marcha detrás de los acontecimientos, recortando el margen de opciones disponibles para adoptar decisiones. El estado es, retomando la metáfora de Durkheim (2003), un “cerebro social” capaz de “pensar” y fijar su atención sobre un tema común, en un mismo lugar y un mismo instante, algo que una multitud dispersa no podría asegurar. Esta dimensión, que Bourdieu (1996) designa como el “capital informacional” que todo estado debe reunir para tomar decisiones fundadas en un conocimiento objetivo, se refleja en el paciente y sostenido proceso de construcción de sistemas generadores de información, y especialmente, de sistemas estadísticos confiables.

Capacidad de asegurar un orden jurídico efectivo

El estado también contiene una dimensión jurídica pues emite “...decisiones en el lenguaje de la ley, que pretende tener efectividad sobre todo el territorio que delimita” (O’DONNELL, 2007, p. 49).

En la clásica definición weberiana el estado es entendido como una “relación jurídica” que garantiza al individuo derechos que le otorgan la probabilidad de “pedir la ayuda de un ‘mecanismo coactivo’” cuando alguna infracción motive su “queja”³⁶. We-

³⁶ Véase Weber (1997, p. 258).

ber (1997, p. 253-255) identifica este “orden jurídico estatal” con el derecho que el estado garantiza en una comunidad política mediante el empleo de medios coercitivos, pero no ignora que ese dominio puede verse desafiado por un “derecho extraestatal” sostenido por otros poderes coactivos, diferentes de los que controla la autoridad política legítima. La condición para que ese orden jurídico estatal resulte efectivo es que los poderes coactivos de esta última sean de hecho los más fuertes frente a los *demás* poderes.

Condiciones estatales de segundo orden

Un segundo listado de condiciones procura distinguir el *plus* de responsabilidades y tareas que un estado democrático añade a un simple estado. En este caso, no basta que el estado garantice un orden jurídico, una moneda común, la supresión de la violencia privada, el cobro de impuestos, capacidades administrativas sino también, que asuma otras tareas que resultan *relevantes* para una democracia.

Algunos de estas tareas implican una elevación de las exigencias que detallamos en el listado anterior, tales como la auto-limitación en el uso de la violencia física; el trato que los funcionarios estatales deben brindar a los ciudadanos; la importancia de los impuestos para costear derechos y la responsabilidad de tornarlos efectivos. En estos casos retomamos y ampliamos dimensiones (fiscales, administrativas, jurídicas), ya expuestas en el apartado anterior.

También existe un segundo catálogo de tareas que no derivan de esos atributos básicos del estado sino que se originan en nuevas exigencias que la ampliación de la arena democrática le impone al estado moderno. Dentro de éstas incluimos la responsabilidad de garantizar la realización de elecciones periódicas y compe-

titivas; someter la creación de las normas jurídicas a procedimientos democráticos; garantizar la publicidad de los actos de gobierno y la rendición de cuentas y la promoción de una ciudadanía autónoma y participativa.

Veamos a continuación cuál es el *plus* que estas dimensiones le agregan al estado.

Auto-limitación y racionalización legal del uso de la fuerza física

El fundamento del estado moderno radica en su capacidad de suprimir el riesgo potencial que representa la violencia privada. En democracia sin embargo, ello supone una doble exigencia: por un lado, a la expropiación de los medios de violencia en manos de particulares, que es lo propio de un estado a secas, se le agrega la auto-limitación y racionalización legal del uso de la fuerza para no emplear ese abrumador poder de coerción contra los propios ciudadanos a los que por definición debe proteger. Sin embargo, los abusos policiales – tan comunes a nuestros países-, marchan a la par de una violencia privada que dispone de una enorme capacidad de desafiar al estado. En efecto, el drama de la región no sólo se manifiesta en la debilidad del estado frente a otros poderes privados armados sino también en los abusos de autoridad en los que incurrir los agentes estatales que son depositarios del monopolio legítimo de la fuerza física. Los casos de atropello policial revelan que el estado sigue representando una fuente de incertidumbre para sus propios ciudadanos, de modo que el problema en este caso no se origina en la ausencia o debilidad del estado, sino en el uso *ilegítimo* de la fuerza que la sociedad le ha confiado. Las denuncias de organizaciones de la sociedad civil sobre dichos abusos deben ser garantizadas por los estados para esclarecer y sancionar una práctica

extendida en muchos países de la región evitando situaciones en las que el monopolio legítimo de la violencia se confunde con su uso ilegítimo.

Este abuso de los agentes del estado también convive con diversas formas de *connivencia* que éstos mantienen con la economía del delito (AUYERO y BERTI, 2013), que impiden establecer una frontera nítida entre el estado y ese orden extra-estatal dominado por prácticas ilegales. Expresiones como “zona gris” empleada por Auyero (2007) o “ilegalismos” utilizada por Kessler (2013), aluden a un confuso entrecruzamiento entre lo legal y lo ilegal que resta eficacia y credibilidad pública a las fuerzas que expresan al estado.

La administración estatal y el trato estado-ciudadano

Una de los ámbitos en los que se refleja la *democraticidad* de un estado es la calidad del trato que sus agencias y funcionarios brindan a sus ciudadanos³⁷. Esto es, ¿cómo tratan los jueces, las escuelas públicas, los hospitales y las oficinas públicas a los distintos sectores de la sociedad³⁸?

En este caso no aludimos sólo a la situación extrema planteada por los abusos de autoridad en los que incurren las fuerzas de seguridad – resaltados en el ítem anterior – sino a las moleculares muestras de maltrato y sometimiento que el ciudadano común recibe del estado en su contacto cotidiano con las diferentes agencias estatales y funcionarios. Para los sectores más modestos de la

³⁷ Nos apoyamos en las reflexiones de O’Donnell (2003) y en el ensayo de Auditoría Ciudadana implementado en Costa Rica. Sobre esta experiencia véase también Vargas Cullell (2003).

³⁸ Véase al respecto Mazzuca (2002, p. 19).

población, las oficinas públicas suelen convertirse en kafkianos “espacios de espera” que tornan a dichos ciudadanos en verdaderos “pacientes del estado”³⁹. Los estudios sobre etnografía política muestran cómo los encuentros diarios que los pobres urbanos mantienen con las burocracias estatales constituyen un ingrediente clave en la rutina de construcción del estado y en la estandarización de las relaciones de clase, convirtiendo a “la espera” en una de las formas privilegiadas de experimentar los efectos del poder (AUYERO, 2011).

Estudios del mismo tenor revelan cómo la calidad del trato que el ciudadano recibe de los funcionarios públicos nos da una medida del grado de equidad que *de hecho* disfrutan en la sociedad nacional y frente al estado. En los pequeños gestos, rituales de acercamiento, vocabulario empleado y en la atención y respuesta a dudas, preguntas y dificultades, puede verse reflejado el respeto, consideración y dignidad que ese estado muestra con sus ciudadanos (WANDERLEY, 2009, p. 68).

Redistribución de los ingresos fiscales costeados derechos

El monopolio fiscal permite al estado sostener funciones básicas que en sus comienzos, estaban primordialmente orientadas al sostenimiento de las guerras y gastos militares. Sin embargo, esta dimensión fiscal del estado también es un soporte fundamental de la democracia en la medida en que actuando como un mecanismo extractivo y redistributivo, garantiza derechos que permiten atenuar la desigualación generada por los mecanismos de asignación

³⁹ Véase Auyero (2011). El autor recuerda que la raíz latina de la expresión “paciencia” evoca precisamente, la cualidad de ser paciente en el sufrimiento.

propios del mercado. La redistribución de ingresos que promueve el estado en sociedades en las que el mercado desigual, resulta decisiva para generar capacidades colectivas⁴⁰. De modo que la dimensión fiscal no sólo es la base de cualquier estado sino también de la democracia en la medida que sólo un estado dotado de recursos es capaz de asegurar los derechos ciudadanos prometidos por aquella⁴¹. La democracia no es gratuita, requiere de impuestos y ello exige extraer y transferir ingresos desde un sector a otro, una tarea que no está desprovista de conflictos en la medida que siempre implica una distribución de poder social. La asignación de estos bienes públicos bajo la forma de derechos ciudadanos, es por consiguiente, responsabilidad de un *estado democrático*.

Garantizar la efectividad de los derechos prometidos

El estado no sólo debe asegurar los derechos políticos garantizados en todo acto electoral sino también el alcance de otros derechos que se han incorporado gradualmente acompañando la expansión de la arena democrática. La idea de ciudadanía es dinámica y el catálogo de derechos reconocidos se ha diversificado (civiles, políticos, sociales y culturales). Las luchas democráticas son en buena medida expresión de una pugna por asegurar nuevos derechos a sectores hasta entonces privados de ellos. La expectativa de

⁴⁰ En las sociedades capitalistas existen dos formas alternativas de distribución de los recursos y los ingresos: una basada en los criterios de asignación propios del mercado y otra en la intervención coactiva del estado cobrando impuestos y transfiriendo ingresos. “El problema radica en descifrar cuál es la combinación de elección voluntaria y de asignación coactiva que genera los resultados más deseados, en términos tanto de consideraciones de eficiencia como morales” (Wright, 2008, p. 16).

⁴¹ Véase Holmes y Sunstein (2011).

que el estado actúe como garante de los mismos no significa que esa tarea pueda hoy considerarse asegurada en todos los estados concretos. Esta advertencia cabe especialmente para los países de América Latina en los que amplias franjas de sus sociedades aún no tienen plenamente garantizados sus derechos básicos y cualquier ley formalmente sancionada es aplicada en forma intermitente y selectiva, revelando una severa incompletud del estado en su dimensión legal⁴².

*Garantizar la realización de elecciones periódicas y competitivas*⁴³

Si bien desde el punto de vista analítico es legítimo y necesario diferenciar *régimen político* y *estado*, en los hechos resulta difícil imaginar la constitución de un espacio electoral, convenientemente delimitado, pacificado y regulado, sin la existencia previa de una estructura estatal. La libre competencia que distingue a ese régimen así como la garantía de universalidad de los derechos que la sustentan, no serían posibles sin el arbitraje del estado. Esto es, el estado atraviesa al régimen político democrático y es una precondición para su desarrollo⁴⁴.

⁴² Sobre este déficit en la región véase O'Donnell (2002).

⁴³ Nos apoyamos sobre este punto en O'Donnell (2007, p. 50).

⁴⁴ Al respecto, Lamounier (2005, p. 264) se pregunta “¿cómo imaginar el enfrentamiento periódico entre partidos –cada uno de ellos movilizand o millones de electores y dispuestos a aceptar el resultado de las urnas– sin un poder arbitral (un estado) capaz de fijar los límites, principios y procedimientos reguladores de la competición?”

Someter la creación de las normas jurídicas a procedimientos democráticos

Si bien el estado expresa a un orden jurídico la democracia le agrega la particularidad de que sus leyes son generadas a partir de principios y procedimientos que expresan la voluntad popular. En un estado democrático el poder estatal no sólo procede del pueblo sino también presupone procedimientos que permiten la formación democrática de la voluntad colectiva en ámbitos públicos de deliberación e interacción institucionalizados. Por consiguiente, las normas legales consagradas por ese estado, son sancionadas de acuerdo a reglas de autoridad y representación fundadas en el principio de la soberanía popular, esto es, se trata de un orden en el que *los destinatarios* del derecho pueden entenderse a la vez como *sus autores*⁴⁵.

Publicidad y rendición de cuentas

El estado debe estar abierto al público y ofrecer la más amplia información sobre sus recursos, actos y decisiones de sus funcionarios de manera que ellos resulten cognoscibles para el conjunto de los ciudadanos. Dicha información es un bien público y es un derecho de los ciudadanos acceder a ella para posibilitar una mayor transparencia que contribuya a erradicar la cultura del secreto de estado. En una democracia, la exigencia de visibilidad y publicidad tiene en el parlamento uno de sus espacios emblemáticos, en tanto constituye un ámbito de deliberación público institucionalizado que actúa como caja de resonancia de la sociedad. Sin embargo, existen otros órganos de control que integran el propio aparato

⁴⁵Sobre este aspecto nos remitimos principalmente a Habermas (1998; 1999).

estatal como así también mecanismos de control ciudadano que complementan a los anteriores. El carácter y las modalidades de ese control han mudado con el transcurso del tiempo, desde las primeras ideas relativas a la división de poderes hasta las nuevas formas que expresan la dinámica actual de la sociedad civil. En efecto, a las formas clásicas de control contenidas en la idea de *accountability* horizontal y vertical⁴⁶, se han sumado nuevos ensayos que promueven la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones (audiencias públicas, presupuesto participativo, auditorías ciudadanas⁴⁷), ampliando sensiblemente sus posibilidades de fiscalización y acotando los márgenes de opacidad del estado.

Promover una ciudadanía autónoma y participativa

Una de las tareas del *estado democrático* es fortalecer a la sociedad civil. Como bien sugiere John Ackerman (2008, p. 19), las conquistas democráticas que hoy tenemos son el resultado de innumerables luchas sociales y acciones cívicas de gran envergadura y, por consiguiente, las que tendremos en el futuro también provendrán del crisol de una ciudadanía movilizada, crítica y autónoma.

Contrariamente a lo sostenido durante el predominio de las ideas neoliberales, la experiencia comparada revela que dónde la sociedad civil es fuerte también existe un estado vigoroso. Esas evidencias desmienten la existencia de una relación de suma cero en la que todo aumento de poder de una de las partes proviene de una pérdida de la otra.

⁴⁶ Véase O'Donnell (1998).

⁴⁷ Véase Vargas Cullell (2003).

Sin embargo, es preciso matizar este vínculo y evaluarlo con ciertos recaudos pues las acciones del estado destinadas a promover una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil no deben comprometer su *autonomía*.

En diversos países de nuestra región hoy asistimos a ricas y variadas experiencias de participación alentadas “desde arriba” que no siempre logran conciliarse con la autonomía que resulta deseable para dichas organizaciones en democracia⁴⁸. En ciertos casos nacionales, existen indicios de “estatización” de algunas organizaciones sociales que parecen más próximas al estado – al que por definición deberían monitorear –, que a la sociedad civil de la que forman parte⁴⁹.

La proximidad – y en algunos casos dependencia material – de ciertas organizaciones con el estado, no resulta indistinto para juzgar la vitalidad de una democracia pues ésta requiere tanto de organizaciones sociales autónomas como de un genuino compromiso del estado a respetar esa condición.

Frente a este panorama, aún conserva actualidad la aspiración lanzada por Garretón (2000 p. 90) hace algunos años: “...en vez de fusión entre estado, partidos y sociedad, que fue lo típico de América Latina, se trata de ir a una matriz de tensión, autonomía, forta-

⁴⁸ Véase de la Torre (2009) e Ippolito-O'Donnell (2011).

⁴⁹ Esta “estatización” es palpable en ciertas organizaciones sociales de la Argentina actual – algunas de ellas emblemáticas por su lucha en materia de derechos humanos durante el régimen autoritario –, lo que ha generado una profunda grieta al interior del movimiento de derechos humanos. Ello también muestra una declinante vocación de control sobre los actos del estado que fue un rasgo saliente y novedoso durante las dos primeras décadas de vida democrática. Véase al respecto los estudios en torno al concepto *accountability* social desarrollados por Peruzzotti y Smulovitz (2002).

leza y complementariedad sin absorción, entre estado, partidos y actores sociales”.

De la estatalidad lograda a la estatalidad necesaria

Aunque hoy existe mayor consenso en aceptar que la democracia necesita del estado, también sabemos que *más estado no asegura su democraticidad* y que esta cualidad dependerá de otras acciones y dispositivos que lo tornen consistente con una democracia.

De modo que no basta reclamar simplemente al retorno del estado, sino que es preciso entender su recuperación como parte de una estrategia de perfeccionamiento democrático y *desconfiar del simplismo fundado en la suposición de que más estado equivale a mejor democracia*.

Esta advertencia cobra actualidad en nuestros días pues el nuevo clima ideológico instalado en la región tras el fracaso de la experiencia neoliberal tiende a presentar el regreso del estado como si ello bastase para mejorar nuestras democracias. Sin embargo, la experiencia histórica nos indica que el estado no tiende inherentemente a la democratización ni es por esencia progresista. Estas cualidades son contingentes y que ello resulte posible no depende únicamente de las dimensiones y activismo del aparato estatal⁵⁰.

Aunque celebramos la adquisición de derechos sociales y culturales y el proceso de inclusión en curso en diversos países de nuestra región, esas conquistas resultarán insuficientes si no vienen acompañadas de mejoras en la rendición de cuentas, acceso a la

⁵⁰ Véase Flisfisch, Lechner y Moulián (1985, p. 94).

información pública y mayor autonomía de las organizaciones de la sociedad civil frente al estado.

Como destaca Peruzzotti (2012), “...una agenda progresista que promueva un estado más intervencionista en términos de políticas sociales o económicas no puede prescindir del papel crucial que cumplen las instituciones de rendición de cuentas”. La construcción de una estatalidad propiamente democrática – agrega – supone la preservación y fortalecimiento del constitucionalismo y los mecanismos de rendición de cuentas legal y requiere por ende, de posiciones políticas *post* y no *antiliberales*.

El desafío por consiguiente, es *ir más allá* de aquellas instituciones, sin anular ni desconocer las potencialidades que contiene la idea de rendición de cuentas para contribuir a un mayor control y desconcentración del poder.

Paradójicamente, el actual retorno del estado convive en algunos casos nacionales con un debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuentas, precisamente cuando más amplía sus responsabilidades. Su progresismo no puede cifrarse sólo en recuperar espacios que hasta hace poco estuvieron en manos privadas sino también, en la visibilidad y publicidad que logre mostrar a medida que aumenta su esfera de acción.

El desafío de construir una estatalidad democrática no sólo le impone al estado garantizar los derechos prometidos por la democracia – una responsabilidad indelegable por cierto –, sino también, tornarse amigable y consistente con ésta, despojándose de la opacidad, secreto y natural inclinación a concentrar recursos de poder que lo distingue, en tanto entidad monopólica y centralizada.

Bibliografía

- ACKERMAN, John M. Democratización: pasado, presente y futuro. *Perfiles Latinoamericanos*. México, FLACSO, n. 28, julio/diciembre, 2006.
- _____. Más allá del acceso a la información. In: ACKERMAN, John M. (Coord.) *Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, Siglo XXI editores, p. 19-26, 2008.
- AUYERO, Javier. *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2007.
- _____. Vidas e Política das Pessoas Pobres: as coisas que um etnógrafo político sabe (e não sabe) após 15 anos de trabalho de campo. *Sociologias*. Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 126-164, set./dez. 2011.
- AUYERO, Javier; BERTI, María F. *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Katz, 2013.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1994.
- BOURDIEU, Pierre. Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Sociedad*. Buenos Aires, n. 8, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. 1996.
- BOVERO, Michelangelo. La democracia y sus condiciones. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. n. 253, enero/junio, 2010.
- CARDOSO, Fernando H. La Sociedad y el Estado. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, CEPAL, n. 5, Tomo A, enero-junio. 1984.
- CHAGUACEDA, Armando. Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua. Procesos en desarrollo y conflictos recientes. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 240, p. 163-174, julio/agosto, 2012.
- CHERESKY, Isidoro. Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 206, p. 14-26, noviembre/diciembre, 2006.

- COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa. *Agora*. Buenos Aires, n.8, p. 99-112, 1998.
- DAHL, Robert. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 1999.
- DE LA TORRE, Carlos. Populismo radical y democracia en los Andes. *Journal of Democracy en Español*. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 1, p. 24-37. 2009.
- DIAMOND, Larry. Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos. *Estudios Políticos*. Medellín, n. 24, p. 117-134, enero/junio, 2004.
- DURKHEIM, Émile. *Lecciones de Sociología: física de las costumbres y del Derecho*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003.
- ELIAS, Norbert. *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- FALETTO, Enzo. CEPAL y la sociología del desarrollo. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, CEPAL, n. 58, abril, 1996.
- FLISFISCH, A., LECHNER, N. y MOULIÁN, T. Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina. In: *Democracia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor de América Latina, 1985.
- GALLIE, W. B. Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*. N. 56. 1956. Disponible en <http://commonsenseatheism.com/wp-content/uploads/2011/05/Gallie-Essentially-Contested-Concepts.pdf>
- GARRETÓN, Manuel Antonio. *Política y sociedad entre dos épocas: América Latina en el cambio de siglo*. Rosario: Homo Sapiens, 2000.
- GÓMEZ-TAGLE, Silvia. México 1977-2008: Una democracia fragmentada. In: GÓMEZ-TAGLE, Silvia; SONNLEITNER, W. (Eds.). *Mutaciones de la democracia: Tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*. México DF: El Colegio de México, 2012.
- GRAY, John. *Las dos caras del liberalismo: una nueva interpretación de la tolerancia liberal*. Barcelona: Paidós. 2001.

- HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado nacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- _____. *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós, 1999.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2011 .
- IAZZETTA, Osvaldo. Capacidades estatales y crisis global: apuntes para América Latina. *Cuadernos de Prospectiva Política 2*. Buenos Aires, PAPEP-PNUD, Siglo Veintiuno editores, 2012.
- IPPOLITO-O'DONNELL, Gabriela. Visiones ciudadanas en torno de la democracia delegativa. In: O'DONNELL, O. IAZZETTA; H. QUIROGA (Coords.). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, 2011.
- KESSLER, Gabriel. Ilegalismos en tres tiempos. In: CASTEL, Robert; KESSLER, Gabriel; MERKLEN Denis; MURARD, Numa. *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós, 2013.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. Sao Paulo: Augurium editora, 2005.
- LEFORT, Claude. *Democracia y representación*. Buenos Aires: Prometeo, 2011.
- LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, Medellín, n. 24, p. 159-176, enero/junio, 2004.
- LUKES, Steven. *El poder: Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI. 2da. Edición, 2007.
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. América Latina: Ocho lecciones de gobernabilidad. *Journal of Democracy en Español*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 1, p. 129-146, 2009.
- MALLOY, John. Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais. In SOLA, Lourdes (comp.). *Estado*,

- mercado e democracia: política e economía comparadas*. Río de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- MARTINS, Luciano. Expansão e Crise do Estado: reflexoes sobre o caso brasileiro, *Pensamiento Iberoamericano* - Revista de Economía Política. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, CEPAL, n. 5, Tomo A, enero/junio, 1984.
- MAZZUCA, Sebastián. ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Aracauria*. n. 7, p. 23-47, 2002.
- _____. Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando una vez más los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, 32, 3, p 545-560, 2012.
- MUNCK, Gerardo. Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina. *Journal of Democracy en Español*. Santiago de Chile, n. 3, 2011.
- O'DONNELL, Guillermo. Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, 33, 130, p. 163-184., julio/setiembre, 1993.
- _____. ¿Democracia delegativa? In: O'DONNELL, G.; *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós, 1997.
- _____. Accountability Horizontal. *Agora*. Cuadernos de Estudios Políticos. Buenos Aires, 4, 8, p. 5-34, verano, 1998.
- _____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *PostData*. Revista de Reflexión y Análisis Político. Buenos Aires, 7, 2001.
- _____. Las poliarquías y la ineffectividad de la ley en América Latina. In: MÉNDEZ, J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (comps.) *La InEfectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- _____. Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. In: O'DONNELL, G.; IAZZETTA, O.; VARGAS CULLELL, J. (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Reflexiones so-

- bre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario, PNUD, Homo Sapiens, 2003.
- _____. Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. In: PNUD. *La democracia en América Latina*. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires, PNUD, 2004.
- _____. Hacia un Estado de y para la democracia. In: PNUD. *Democracia/Estado/Ciudadanía*. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Lima, PNUD, 2007.
- _____. *Democracia, agencia y estado*. Teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- _____. Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa. In: O'DONNELL, G.; IAZZETTA, O.; QUIROGA, H. (Coords.). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2011.
- _____. Política y Estado. In: GRUPO QUETZAL. *Voces Argentinas - Una mirada sobre nuestro capital social*. Buenos Aires: Editorial Dunken, 2012.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario/4 - conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- OLVERA, Alberto J. ¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales. In: O'DONNELL, G.; IAZZETTA, O.; QUIROGA, H. (Coords.). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2011.
- OSZLAK, Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: Estudios CEDES, 1984.
- PASQUINO, Gianfranco. Orden político y democratización. *Revista SAAP*, v. 5, n. 2, p. 401-419, noviembre, 2011.
- PERUZZOTTI, Enrique. Estado y rendición de cuentas: el derecho a un buen Estado. *Escenarios Alternativos*. 2012. Disponible en: <<http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=coyuntura1&subseccion=coyuntura1¬a=4299>>.

- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.
- PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, PNUD, 2004.
- _____. *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima, PNUD, 2007.
- _____. *El Estado de Ciudadanía - transformaciones logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires, PNUD, 2011.
- PORTANTIERO, Juan C. La democratización del Estado. *Pensamiento Iberoamericano - Revista de Economía Política*. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, CEPAL, n. 5, tomo A, enero/junio, 1984.
- PRZEWORSKI, Adam. *The State and the Citizen*. In: Seminario Internacional "Society and the Reform of the State", 1998, São Paulo – Brasil. Mimeo, marzo, 1998.
- REIS, Fábio Wanderley. Consolidação democrática e construção do Estado. In REIS, F. W; O'DONNELL, G. (comps.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo: Vértice, 1988.
- ROSANVALLON, Pierre. Identidad nacional y democracia. *Archivos del Presente*. Revista Latinoamericana de Temas Internacionales. Buenos Aires, n. 47, 2008.
- SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus, 2003.
- SCHEDLER, Andreas. Elecciones sin democracia – el menú de la manipulación electoral. *Estudios Políticos*. Medellín, n. 24, p. 137-156, enero/junio, 2004.
- SCHUMPETER, Joseph A. La crisis del Estado fiscal. *Revista Española de Control Externo*, n. 5, 2000. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1068736>>.
- SIKKINK, Kathryn. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*.

- Revista de Ciencias Sociales. Buenos Aires, IDES, 32, 128, p. 543-574, 1993.
- SONNLEITNER, Willibald. *Las transformaciones del voto en América Central: una perspectiva comparada, territorial y transversal 1980-2010*. In: GÓMEZ-TAGLE, Silvia; SONNLEITNER, W. (Eds.). *Mutaciones de la democracia: Tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*. México DF: El Colegio de México, 2012.
- TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza, 1992.
- _____. *Democracia*. Madrid: Akal, 2010.
- VARGAS CULLELL, Jorge. Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos. In: O'DONNELL, G.; IAZZETTA, O.; VARGAS CULLELL, J. (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario, PNUD, Homo Sapiens, 2003.
- _____. Democratización y calidad de la democracia. In: OCHOA, Oscar (comp.). *La reforma del estado y la calidad de la democracia en México: una reflexión sobre sus instituciones*. México: EGAP/ Miguel Angel Porrúa, 2008.
- _____. La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, 5, p. 67-94, julio, 2011.
- WALDMANN, Peter. *El estado anómico*. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- WANDERLEY, Fernanda. Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia. *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales. Quito, FLACSO-Ecuador, 34, p. 67-79, mayo, 2009.
- WEFFORT, Francisco. Notas sobre a crise do Estado-Nação. *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid, CEPAL, Instituto de Cooperación Iberoamericana, n. 19, 1991.
- _____. *¿Cuál democracia?* San José, Costa Rica: FLACSO, 1993.

- WEBER, Max. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- _____. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- WRIGHT, Erik Olin. Introducción. In: WRIGHT, E. O. (editor). *Repensando la distribución: del ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2008.
- WHITEHEAD, Laurence. *Democratización: teoría y experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2011a.
- _____. Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica. *Revista SAAP*. Buenos Aires, 5, 2, noviembre, 2011b.
- ZAKARIA, Fareed. El surgimiento de la democracia iliberal. *Ciencia Política - Revista Trimestral para Colombia y América Latina*. Bogotá, 49, 1998.

Evaluando el Estado de Derecho en América Latina: análisis comparado de cinco casos nacionales

Carlos Moreira
Jesús Tovar

Introducción

Una década atrás, América Latina vivía en la tercera ola democratizadora (HUNTINGTON, 1991), y sin embargo el estudio del estado de derecho era prácticamente ignorado en la ciencia política (GALLEGOS, 2009; O'DONNELL, 2001; PÁSARA, 2002). Fue recién a partir de los primeros años del siglo XXI, que el tema fue adquiriendo cada vez mayor centralidad, y como parte de ese proceso, el estado de derecho ha ido ocupando un lugar destacado en los estudios politológicos sobre la democracia en la región. En primer lugar, como parte de los fenómenos de rendición de cuentas horizontal y vertical o societal (MARTÍ I PUIG, 2009; PERUZZOTTI y SMULOVITZ, 2002), y más en general, como parte de los estudios sobre calidad de la democracia (cfr. DOMINGO, 2004 y 2009), donde el estado de derecho se ha ido convirtiendo en una de las principales dimensiones a investigar (MORLINO, 2011a y O'DONNELL, 2004). En segundo lugar, la sociedad civil fue redescubriendo al poder judicial como instancia para defender o acceder a nuevos derechos, lo cual ha ido acompañado de una serie de cambios en la cultura política (cfr. DOMINGO, 2009). En tercer lugar, la ola de delitos y crisis del

orden civil y la seguridad ciudadana que azota a muchas de las sociedades latinoamericanas, ha llevado a una mayor visibilidad pública de la discusión sobre aspectos importantes del funcionamiento del estado de derecho, como el papel de las fuerzas de seguridad (a las que frecuentemente se califica de ineficientes y de tener escaso prestigio social) y la reforma del poder judicial¹.

A los efectos de abordar algunos de estos aspectos, el objetivo del presente trabajo es evaluar el funcionamiento del estado de derecho y su relación e impacto sobre la calidad de la democracia en América Latina. Para concretar este objetivo realizamos un estudio comparado de cinco casos nacionales, que han sido distribuidos en tres categorías de calidad democrática: alta (Uruguay y Chile), media (México) y baja (Nicaragua y El Salvador). La hipótesis que se pretende contrastar en el trabajo es que el Estado de derecho es una variable fuertemente asociada con la calidad democrática. La información utilizada integra la base de datos de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina (www.democraciaenamericalatina.org)

El trabajo tiene cuatro partes. En la primera parte se presenta el marco teórico sobre estado de derecho y en la segunda se aborda la relación entre estado de derecho y calidad de la democracia. En la tercera parte se realiza el análisis empírico de los casos nacionales seleccionados y finalmente el trabajo se cierra con un apartado de conclusiones.

¹ El poder judicial es quizás el más débil de los poderes del Estado en América Latina, y en toda la región se han sucedido procesos de reforma en las últimas dos décadas con el objetivo de mejorar su funcionamiento (cfr. DOMINGO, 2009, MARTÍ I PUIG, 2009).

Estado de derecho: una aproximación teórica

Desde el punto de vista jurídico, el estado de derecho es definido como una serie de principios normativos que se deben cumplir en el proceso de formulación de las normas y su aplicación (cfr. THESING, 1999),² y fundamentalmente se lo entiende a partir de dos concepciones. Por un lado la llamada concepción débil, mínima o formal, por el cuál todo ordenamiento jurídico (sea liberal o antiliberal), es un estado de derecho. Se trata de una concepción positivista de origen alemán (*Rechtsstaat*): ante el fracaso de la revolución de 1848, la burguesía alemana se conformó con obligar al Káiser a gobernar no de manera personal sino de acuerdo a la ley. En ese sentido, para Kelsen todo Estado tiene normas jurídicas, esto es, “todo Estado tiene que ser Estado de derecho en sentido formal” y se expresa a través de un documento o Ley Fundamental: la Constitución (KELSEN, 1995, p. 120)³. En este sentido decimonónico el estado de derecho es un sistema jurídico, más allá que el régimen político funcione de manera democrática o no⁴. Es más, “un sistema jurídico no democrático (...) podría funcionar de acuerdo a los principios del estado de derecho, mejor que cualquiera

² Un buen ejemplo de esta perspectiva puede encontrarse en los 18 principios del estado de derecho que enumera Summers (2002).

³ También para Hayek el estado de derecho “despojado de todo su tecnicismo, significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre como usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento” (2005, p. 54).

⁴ Todos los Estados poseen un orden jurídico, y según la concepción formal, también estado de derecho. Por tanto, el régimen nazi en Alemania, por ejemplo, también lo habría tenido (cfr. HORRM, 1999).

de los sistemas jurídicos de las más ilustradas democracias occidentales” (RAZ, 2002, p. 16)⁵. El núcleo de la definición es la subordinación del poder político a la ley (ámbito formal), y de esta manera, “el problema central que enfrenta el imperio de la ley es como lograr que los gobernantes obedezcan la ley”⁶.

Por otro lado, según la denominada definición fuerte, máxima o sustancial, es un estado de derecho todo ordenamiento jurídico que sujeta al poder político “no solo en lo relativo a las formas, sino también los contenidos” (FERRAJOLI, 2002, p. 187), es decir, se respeta a través de la Constitución la división de poderes y los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos e incorporan nociones de lo que es justo y juego limpio sobre lo sustantivo y los procedimientos. Se trata de una concepción anglo-franco-americana, producto de las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII e inscrita claramente en el fenómeno de la modernidad (cfr. ROSENFELD, 2009)⁷.

Ya con Kelsen (1995), el sentido formal se acompaña de un sentido material del estado de derecho, por el cual se establecen los procedimientos para la creación de las otras leyes, y se exigen garantías concretas para que los actos jurídicos individuales se ajusten a las normas generales. Esto es, según la definición material de Kelsen, existen una serie de derechos fundamentales que están fuera del alcance de los gobernantes e incluso de una mayoría electoral (ámbito material) (GALLEGOS, 2009).

⁵ Un antecedente de esta concepción está en Hobbes (1940), para quien con el Estado nace el ordenamiento jurídico como tal.

⁶ “Autores como Weingast, Przeworski y Hardin han afirmado que el imperio de la ley regirá solo si gobernantes y gobernados llegan a la conclusión de que a ambos les conviene obedecer la ley” (SMULOVITZ, 2002, p. 298).

⁷ Esta concepción también es predominante actualmente entre los juristas italianos (cfr. ROSENFELD, 2009).

En síntesis, el estado de derecho tiene un origen alemán (“es una respuesta al Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder” (VALADÉZ, 2002, p. 135)), y en su evolución anglo-franco-americana termina aludiendo directamente a la modernidad: “el Estado de derecho es el Estado de la razón, del entendimiento, de la racionalidad política”, expresado inequívocamente en la Constitución francesa de 1791 (VALADÉZ, 2002, p. 134).

Uno de los autores que mejor expresa esta asociación entre estado de derecho y democracia es Habermas: “he escrito mi filosofía del derecho para aclarar a los conservadores, y también a los condenados juristas nuestros, tan defensores siempre del Estado, que no se puede tener Estado de derecho, ni tampoco mantenerlo, sin una democracia radical” (HABERMAS, 1997, p. 111). O desde el otro lado de la moneda, “el Estado de derecho es un principio sin el cual la democracia resulta imposible” (VALADÉZ, 2002, p. 179).

Esta asociación virtuosa entre estado de derecho y democracia dio paso a una verdadera articulación entre la perspectiva jurídica y la politológica, que ha sido desarrollada desde la ciencia jurídica por Elías Díaz, entre otros, quien sostiene que “el Estado de derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia” (2002, p. 61). Según este jurista, el concepto se relaciona estrechamente con el fenómeno de la Ilustración y comprende tres tipos de principios: éticos (libertad y autonomía), políticos (participación) y jurídicos (resguardo de los derechos). En definitiva, el estado de derecho es, pues, “el imperio de la ley; aquel, sin embargo, no es ni se reduce sin más, como a veces puede creerse, a cualquier especie de imperio de la ley”, y ello porque “un Estado con

derecho no es, sin más, un Estado de derecho” (DÍAZ, 2002, p. 64 y 71-72)⁸.

De esta manera nos acercamos a la definición politológica que servirá de base para nuestro trabajo. Para Solum, el estado de derecho significa que “1) ninguna orden extralegal es obligatoria, 2) las acciones del gobierno y de sus funcionarios deben estar sujetas a la regulación de reglas generales y públicas, 3) el sistema legal debe cumplir el requisito de la publicidad, 4) el sistema legal debe cumplir el requisito de la generalidad, 5) el sistema legal debe cumplir el requisito de la regularidad, 6) el sistema legal debe ofrecer procedimientos justos y ordenados para la resolución de los casos, y 7) las acciones que el imperio de la ley exige o prohíbe deben tener una forma que permita a las personas razonablemente cumplirlas o evitarlas” (SOLUM, 1994, p. 122 *apud* SMULOVITZ, 2002, p. 297). En definitiva, en nuestro trabajo entendemos por estado de derecho u orden legal, la aplicación y supremacía de la ley (entendida ésta última como la capacidad de la autoridad judicial de aplicarla, libre de influencia política), así como la existencia de leyes estables universales, claras, que no son retroactivas y son conocidas por la ciudadanía (MARAVALL, 2002).

⁸ Algunos autores especifican cuestiones de cultura política e igualdad social como condiciones a cumplir para un pleno estado de derecho. Es decir, el estado de derecho implica “la adhesión interna a las normas constitucionales y la existencia de una sociedad homogénea, en términos de la igual satisfacción de las necesidades básicas de todos los individuos” (CARBONELL, OROZCO y VÁZQUEZ, 2002, p. 11).

Estado de derecho y calidad de la democracia en América Latina

Una paradoja de los países latinoamericanos es que habiendo comenzado sus vidas independientes a la luz de las concepciones liberales democráticas y del derecho “bueno” producto de la modernidad, el estado de derecho hoy en la región afronta una crisis aguda. ¿Qué características tiene esta crisis y cuán homogénea o heterogénea es esta situación? Esta es una pregunta que exige respuestas teóricas y empíricas: las primeras las abordaremos brevemente aquí, analizando la relación del estado de derecho con la calidad de la democracia, y las segundas, más extensamente en la tercera parte de este trabajo.

Ya hace una década, Guillermo O’Donnell alertaba sobre las conexiones entre estado de derecho y calidad de la democracia: “la vigencia del Estado de derecho, por tanto, de alguna manera se ha convertido en uno de los baremos normativos para juzgar la calidad de la democracia en América Latina” (O’DONNELL, 2004, *apud* DOMINGO, 2009, p. 49).

Ahora bien, ¿qué se entiende por calidad de la democracia? El debate teórico normativo contemporáneo tiene como propósito establecer las relaciones de continuidad y ruptura entre dos categorías de democracia, la democracia mínima o procedimental y la democracia de calidad. La primera significa el cumplimiento de las condiciones electorales, bien expresadas en la definición de poliarquía de Dahl (2009), mientras que la segunda abarca un complejo conjunto de aspectos y dimensiones, que generan tres modelos ideales y complementarios de democracia: liberal representativa, deliberativa y social (MOREIRA, 2013a; MORLINO, 2011a). Estos aspectos de la calidad de la democracia en América Latina y su vinculación con las políticas públicas han sido motivo de estudio

de politólogos como Leonardo Morlino, quien define la democracia de calidad como aquella que desarrolla procedimientos destinados a favorecer la libertad y la igualdad civil y política, y cuyas políticas públicas dan satisfacción a las demandas de los ciudadanos. En ese sentido, describe ocho dimensiones para medir la calidad de una democracia, a saber: cinco dimensiones procedimentales: estado de derecho, *accountability* electoral, *accountability* interinstitucional, participación política, competencia; una dimensión de resultados de las políticas públicas: *responsiveness*, y dos dimensiones de contenido: libertad y solidaridad/igualdad (MORLINO, 2011b).

Respecto al *rule of law*, Morlino lo desagrega en cinco subdimensiones: seguridad individual y orden público, independencia y modernidad del sistema judicial, capacidad institucional y administrativa (*civil servant*) de los poderes legislativo y ejecutivo, eficiencia en el combate de la corrupción (transparencia), control civil y políticas de reformas de las fuerzas de seguridad.

Análisis empírico de los casos seleccionado

¿Qué tan buena en términos empíricos es una democracia? ¿Cuáles son los factores observables que inciden en el desempeño de una democracia y determinan sus niveles de calidad? ¿Es posible construir una medición de estos rendimientos que permita distribuir los casos nacionales en una escala de valores ordinales? ¿Esa distribución nos permitiría avanzar y decir algo más allá que afirmar la existencia de un *continuum* entre democracias de calidad y sin calidad? ¿En términos diacrónicos cuál ha sido el desempeño de las democracias latinoamericanas? Éstas y otras cuestiones han

preocupado y preocupan a la ciencia política contemporánea⁹. Con el fin de dar respuesta a algunas de ellas en el año 2008 se conformó con sede en México la *Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina* (www.democraciaenamericalatina.org). La misma abarca actualmente a especialistas de 16 países latinoamericanos, España, Italia y Estados Unidos. El objetivo de la Red ha sido construir una base de datos utilizando fuentes primarias a los efectos de realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de la calidad de la democracia en la región (MOREIRA, 2013b).

La Red ha organizado hasta el momento seis reuniones de trabajo, en la última de las cuales realizada en la ciudad de Lima (Perú) en octubre de 2012, se presentó el trabajo de Gabriel Katz y Leonardo Morlino *What Qualities of Democracy in Latin America?* Como resultado de un exhaustivo trabajo de campo a partir de datos primarios, en el mismo se realiza un análisis comparado de la calidad de la democracia para 15 países latinoamericanos que son ubicados en una escala desde el 0 (ausencia de calidad democrática) al 5 (máximo de calidad democrática).

Los países y sus posiciones relativas en términos de la calidad democrática y la dimensión estado de derecho se presentan en el Cuadro 1:

⁹ De la vasta bibliografía disponible, merecen destacarse Morlino, 2011a y 2011b.

Cuadro 1 – Calidad de la democracia y estado de derecho para 15 países latinoamericanos

Países	Orden Calidad de la Democracia	Promedio Calidad de la Democracia	Orden Estado de derecho	Promedio Estado de derecho
Uruguay	1	4,07	2	3.84
Costa Rica	2	3,97	3	3.78
Chile	3	3,77	1	3.85
Argentina	4	3,61	4	2.90
Brazil	5	3,57	5	2.83
Colombia	6	3,16	9	2.19
Bolivia	7	3,08	6	2.49
Ecuador	8	2,95	8	2.31
Mexico	9	2,85	12	2.04
Paraguay	10	2,80	7	2.42
Peru	11	2,76	10	2.12
Venezuela	12	2,71	14	1.96
Nicaragua	13	2,60	13	1.97
El Salvador	14	2,53	11	2.09
Guatemala	15	2,45	15	1.88

Fuente: Elaboración propia en base a Katz y Morlino (2012).

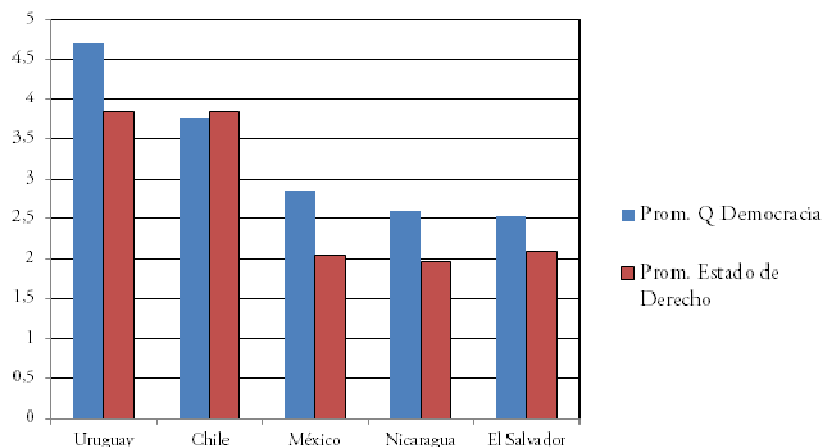
Aplicando el Coeficiente rho de Spearman a los efectos de medir la asociación entre ambas variables, obtenemos $\rho = 0.91$ (con un nivel de significación de 0.01), lo cual indica una asociación alta para los países latinoamericanos entre calidad de la democracia y estado de derecho. De todos modos, tendremos que avanzar aún

más en el análisis para estar seguros que no son dos maneras diferentes de decir lo mismo¹⁰.

Para ello, a los efectos de desarrollar un análisis comparado en profundidad de la situación en torno al estado de derecho, hemos elegido a Uruguay y Chile entre los casos nacionales de alta calidad democrática, México entre los de media calidad democrática, y Nicaragua y El Salvador de los de baja calidad democrática.

Si la relación que existe entre calidad de la democracia y estado de derecho para estos países, se presenta en el gráfico 1:

Gráfico 1 – Calidad de la democracia y estado de derecho para cinco casos seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a Katz y Morlino (2012).

Una simple observación de las dos columnas deja ver que, salvo el caso de Chile donde la asociación entre calidad de la de-

¹⁰ Coincidentemente, si calculamos el valor del coeficiente de Pearson, obtenemos $r = 0.94$ a un $p < 0.01$, es decir, un valor cercano a una correlación positiva perfecta a nivel muy significativo.

mocracia y estado de derecho se comporta según lo esperable, en los casos de Uruguay, México, Nicaragua y El Salvador, si bien existe una tendencia clara a la correlación entre ambos valores, sin embargo, se observan discrepancias que tendremos que evaluar.

A los efectos de identificar las mismas, a continuación nuestro objetivo es analizar comparativamente los rendimientos de estos cinco países en las diferentes sub-dimensiones que integran la dimensión estado de derecho. Los promedios de cada uno de ellos para las cinco sub-dimensiones se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2 – Sub-dimensiones del estado de derecho para países latinoamericanos seleccionados

Sub-dimensiones / Casos nacionales x categoría de calidad democrática	Seguridad Individual y orden público	Independencia y modernidad del sistema judicial	Capacidad institucional y administrativa	Combate contra la corrupción	Control civil de las fuerzas de seguridad	Promedio Estado de derecho
ALTA						
Chile	3.83 (2°)	4.29 (2°)	3.70 (1°)	3.57 (1°)	3.87 (2°)	3.85 (1°)
Uruguay	4.08 (1°)	4.65 (1°)	2.94 (2°)	2.86 (2°)	4.68 (1°)	3.84 (2°)
MEDIA						
México	1.27 (5°)	2.30 (4°)	2.65 (3°)	1.69 (4°)	2.30 (3°)	2.04 (3°)
BAJA						
El Salvador	2.30 (4°)	2.10 (5°)	2.25 (4°)	1.91 (3°)	1.88 (5°)	2.09 (4°)
Nicaragua	2.32 (3°)	2.54 (3°)	1.73 (5°)	1.32 (5°)	1.94 (4°)	1.97 (5°)

Fuente: Elaboración propia en base a Katz y Morlino (2012).

En el cuadro se indica entre paréntesis la posición relativa de los países considerados para cada una de las sub-dimensiones. Como se observa, los países de alta calidad democrática y rendimi-

ento en la dimensión estado de derecho, presentan promedios homogéneos en las diferentes sub-dimensiones de la misma. Por su parte los países de media y baja calidad democrática presentan situaciones heterogéneas, señalándose en colores azul y rojo los casos que aparecen ubicados en categorías diferentes de optimización y deterioro, respectivamente, respecto a su promedio general en estado de derecho. En especial nótese que una democracia de mediana calidad como México, aparece en tres sub-dimensiones del estado de derecho (orden público, administración de justicia y corrupción) con valores propios de una democracia de baja calidad. En lo que sigue profundizaremos en el análisis particular de cada una de las sub-dimensiones, prestando atención especial a estas situaciones.

Seguridad individual y orden público

El objetivo principal del Estado es salvaguardar la vida, propiedad y libertad de los ciudadanos y para ello necesita tener capacidad de aplicar la justicia (arbitrar) en los conflictos. Es decir el estado de derecho se relaciona con dos tipos de capacidades estatales: garantizar el orden y la seguridad (orden público) y aplicar la ley (poder judicial) (CENTENO, 2009). La primera capacidad o función es abordada en la presente sub-dimensión, mientras que la segunda capacidad o función es considerada en la próxima sub-dimensión.

Entendemos por seguridad individual o ciudadana y orden público el derecho a la vida y la libertad, esto es la salvaguardia ante la posibilidad de ser víctima de un delito o de alguna forma de arbitrariedad o tortura, así como las garantías existentes al derecho a la propiedad (MORLINO y TOVAR, 2008). Más concretamen-

te la pregunta clave aquí es ¿cuáles son las principales amenazas para la vida individual y el bienestar en el país?

Respecto a nuestro trabajo de comparación, los temas del orden público constituyen un problema central de preocupación ciudadana en los cinco países considerados. A modo de ejemplo, en Chile, “de acuerdo a múltiples mediciones la seguridad ciudadana es una de las tres principales preocupaciones de los ciudadanos, cuestión que ha sido permanente en el tiempo” (DE LA FUENTE y FERNÁNDEZ, 2013); en Uruguay, los problemas de seguridad “se han reflejado en la percepción ciudadana de vivir en una sociedad crecientemente insegura” (PATERNAIN, 2008); y en México, “la percepción sobre inseguridad en el país muestra una trayectoria ascendente” (LÓPEZ LEYVA y DÍAZ GONZÁLEZ, 2013, p. 19).

Y es cierto, existen cuestiones comunes que enfrentan los países estudiados, independientemente de su calidad democrática y de estado de derecho. Por ejemplo, las tasas de delitos han aumentado y si bien los que se realizan contra la propiedad representan la mayoría de los delitos cometidos, el crecimiento decisivo se verifica en los delitos con violencia contra las personas, siendo que aún en el caso del relativamente pacífico Uruguay, uno de cuatro homicidios se realiza en contexto de violencia doméstica, y tres de cada cuatro de estas víctimas son mujeres, patrón que se extiende a las lesiones personales graves o gravísimas (PATERNAIN, 2008). Otro aspecto común es la crítica situación de las cárceles en estos países. Para continuar con el caso paradigmático de Uruguay, el país de mayor calidad democrática de la región ha asistido a un aumento del 300% de su población carcelaria en los últimos veinte años, básicamente en la misma proporción que han crecido la cantidad de delitos cometidos, sin que se haya realizado las adecuaciones correspondientes de la infraestructura. Finalmente un proble-

ma grave que afecta el estado de derecho es la gran cantidad de armas que existen en manos de los particulares en todos estos países. Nuevamente, en el caso uruguayo se estima que existen 1 millón de armas sobre poco más de 3 millones de habitantes, la mayoría de las cuales en condiciones de tenencia ilegal (SANSEVIERO y LÓPEZ MACHIN, 2006). Y salvando las distancias, en México el tráfico de armas a través de la frontera con Estados Unidos es tal que, según un estudio reciente, el 80% de las armas del crimen organizado proviene de ese país (GOODMAN y MARIZCO, 2010).

Ahora bien, en este contexto regional de preocupación ciudadana sobre el orden y la seguridad pública, y de problemáticas comunes entre los países analizados, existen una serie de diferencias de magnitud e impactos entre ellos. En virtud de los datos disponibles, es posible afirmar que la seguridad pública es uno de los aspectos de buen funcionamiento del estado de derecho en Uruguay y Chile. Por otra parte, llama la atención el aceptable promedio en seguridad individual y orden público que obtienen dos países de baja calidad en estado de derecho como Nicaragua y El Salvador, y más aún, el bajo rendimiento en esa misma sub-dimensión de un país de mediana calidad democrática como México¹¹.

Para comprender este último resultado, es importante tomar en cuenta algunos indicadores como el número de delitos, y en particular, la evolución las tasas de homicidios en años recientes:

¹¹ En términos estadísticos, si tomamos en cuenta los 15 casos nacionales del cuadro 1, la alta correlación positiva entre estado de derecho y seguridad individual y orden público se refleja en un valor para coeficiente rho de Spearman de 0.80 a un $p < 0.01$, lo que es consistente con la situación en materia de seguridad individual y orden público del caso mexicano.

Cuadro 3 – Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes

Países	Año 2008	Año 2010
Honduras	s/d	91.6
El Salvador	s/d	69.2
Venezuela	s/d	45.1
Guatemala	s/d	38.5
Colombia	s/d	33.4
México	11.6	22.7
Brasil	s/d	21.0
Nicaragua	13.0	13.6
Uruguay	5.8	5.9
Chile	s/d	3.2

Fuente: "2011 Global Study Trends, Contexts, Data", en PNUD (2011).

Las cifras del cuadro 3 permiten concluir que las fortalezas de las democracias uruguaya y chilena en seguridad individual y orden público se deben a que son sociedades comparativamente poco violentas en el contexto latinoamericano. Tampoco se han verificado en estos países crímenes por razones políticas o contra minorías, ni fenómenos generalizados de violencia política en los últimos diez años, aunque en Chile existe un debate sobre las manifestaciones en la vía pública, a raíz de las violentas protestas estudiantiles que incluso cobraron una víctima fatal en 2011. También estos países están libres de amenazas extremistas, y el terrorismo no es un tema de debate público o político, aunque nuevamente es necesario señalar que en Chile existe un deliberación acerca de la legislación antiterrorista y represiva de la protesta social heredada de la dictadura pinochetista.

Por su parte, los países de mediana y baja calidad democrática y de estado de derecho muestran debilidades importantes en esta sub-dimensión, y en particular El Salvador comienza a mostrar señales de descomposición de su orden público con problemas graves para asegurar la seguridad individual de sus ciudadanos. Res-

pecto a México, como podemos ver en los datos del Cuadro 3 no es el país más violento de América Latina, y su situación parece ser apenas más grave que la de Brasil, que según los datos del Cuadro 1 es una de las cinco mejores democracias del continente.

Para entender esta paradoja que presenta el caso mexicano a la luz del análisis comparado con otras democracias del continente, debemos dar un paso más y distinguir como lo propone Miguel Ángel Centeno (2009) delitos de individuos aislados y delitos del crimen organizado. Según datos del INEGI (2013), la violencia en México muestra un rápido ascenso a partir del año 2008, y el mismo se produce como consecuencia de las acciones del crimen organizado. En base a esta información, en el cuadro 4 se presentan los resultados para los estados mexicanos más afectados por la violencia, tomando en consideración a aquellos que tienen o han tenido tasas por encima del promedio nacional (22) para el año 2012:

Cuadro 4 – México. Tasas de homicidios cada 100 mil habitantes para estados seleccionados. Año 2008 - 2012

Estados	2008	2009	2010	2011	2012 ^P	Promedio anual
Chihuahua	76	105	182	126	77	113
Sinaloa	30	51	85	69	48	57
Guerrero	30	54	45	70	77	55
Durango	26	61	66	63	48	53
Baja California	33	48	47	25	18	34
Nayarit	15	18	49	52	24	32
Tamaulipas	8	10	28	32	46	25
Sonora	8	10	28	32	46	23
Nuevo León	5	7	20	45	38	23
Morelos	12	15	27	25	36	23

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI, 2013.

P: Cifras preliminares

Las cifras del cuadro 3 permiten evaluar claramente la gravedad de la situación mexicana: la violencia esta regionalizada y abarca especialmente a los estados del norte del país (7 de 10), y en algunos alcanza niveles tal (Chihuahua) que sus tasa anual de homicidios supera a los países más violentos de América Latina (Honduras y El Salvador). Es más, si fueran países, Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Durango, podrían ser considerados entre los seis territorios nacionales más violentos del continente.

También existe evidencia que ello afecta el funcionamiento político y que los niveles de violencia afectan a las elecciones y el juego institucional representativo (HERNÁNDEZ NORZAGARRAY y SCHOBERT LIZÁRRAGA, 2012). Para el caso, en un contexto de sospechas de vínculos entre el narcotráfico y la política, en Sinaloa “durante el proceso electoral de 2010, y una vez concluido éste se presentaron asesinatos de candidatos a regidores, activistas políticos, autoridades electorales y periodistas, los primeros ligados a ambas coaliciones y de los periodistas, en general críticos de los gobiernos actual y anterior” (LUQUE y MOYA, 2012, p. 22)¹².

Por otra parte, esta regionalización y diversificación de la intensidad de la violencia con estados más afectados que otros, se combina con la localización de la misma fundamentalmente en las grandes ciudades de los estados afectados. De esta manera Ciudad Juárez, Chihuahua, Culiacán, Acapulco, Victoria de Durango,

¹² El caso de México es comparable con el caso de Perú, donde si bien la tasa nacional de homicidios es relativamente baja para el contexto regional (10 cada cien mil habitantes para el año 2010 según PNUD, 2011), el accionar conjunto del grupo armado Sendero Luminoso y las organizaciones del narcotráfico tiene un fuerte impacto en determinadas regiones del país, siendo “la zona más afectada el VRAE (Valle del Río Apurímac y Ene) al norte del departamento de Ayacucho” (KENNY y ROMERO, 2009).

Tijuana, Tepic, Ciudad Victoria, Reynosa, Nuevo Laredo, Monterrey, y Cuernavaca aparecen como los epicentros urbanos de la violencia en gran escala.

A estas altas tasas de homicidios en determinadas regiones, se agrega en México el secuestro como práctica de los grupos del crimen organizado, que alcanzaba a casi dos secuestros diarios en 2007 (SSP, 2008) y originara diversos movimientos ciudadanos de protesta.

Además conviene hacer notar que mientras en países de alta calidad democrática como Uruguay y Chile, los delitos son denunciados, en México ha ido aumentando la proporción de delitos que no son denunciados, estimándose que ha pasado de 20% en 1997 a 80% en 2009 (ICESI, 2009), problema que también está presente en El Salvador, donde el 72.8% de la población declara no realizar la denuncia de los delitos (LAPOP, 2008). Ello se relaciona estrechamente con la falta de confianza en el poder judicial y los cuerpos de seguridad, que junto con las falencias anotadas en seguridad individual y el orden público son los tres componentes claves de las deficiencias de la democracia mexicana en términos de estado de derecho. Claro que en esto México no está solo y con la excepción de Chile (y en menor medida Uruguay), en el resto de los países estudiados la policía nacional es generalmente considerada por la población como un cuerpo de seguridad ineficiente, y por tanto, carente de prestigio social. En el caso mexicano, este fenómeno ha comenzado a generar en algunas entidades (paradigmáticamente Michoacán, un estado crecientemente afectado por la violencia) el fenómeno de las llamadas guardias comunitarias o de autodefensa, a los efectos de complementar y/o reemplazar a las fuerzas de seguridad estatales en esos espacios geográficos. En conclusión, México es un país de mediana calidad democrática y estado de derecho, con una tasa de homicidios nacionales moderada, que sin embargo

tiene entidades sub-nacionales (y dentro de ellas, sus núcleos urbanos principales) profundamente afectadas por la violencia atribuible al crimen organizado. Una de las interrogantes actuales más acuciantes para la sociedad, el estado y la democracia mexicana es saber si estos fenómenos en su origen localizados, se expandirán hasta convertirse en una crisis estatal a gran escala.

Poder Judicial

La sub-dimensión de independencia y modernidad del sistema judicial, muestra en América Latina algunos aspectos críticos que es necesario señalar. Aquí la cuestión clave a dirimir es si en los casos considerados existe un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita la igualdad de acceso a la justicia, libre de las presiones indebidas y con mecanismos adecuados para el cumplimiento de las decisiones. Al respecto, las dos preguntas claves a responder son las siguientes: ¿qué tan independiente es el poder judicial respecto al poder ejecutivo y legislativo?, y ¿cuán eficiente es el funcionamiento del poder judicial? (MORLINO y TOVAR, 2008).

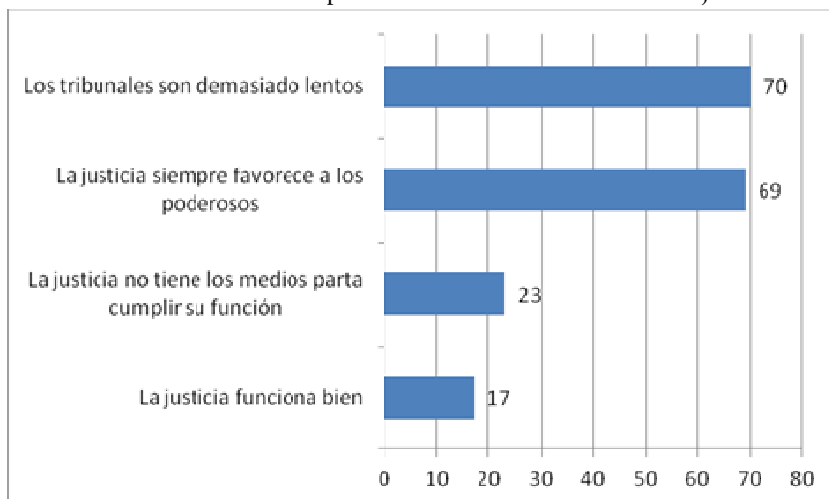
Sabido es que la situación del estado de derecho en tanto ley o “imperio de la justicia” presenta graves deficiencias en América Latina. Como sostiene Miguel Ángel Centeno, “aunque menos visible que la incidencia del crimen y la violencia, el ahuecamiento del imperio de la ley puede llegar a constituir una amenaza todavía mayor para el Estado” (2009, p. 20), y esto de dos maneras: cuando el imperio de la ley no está al alcance ni protege a todos los ciudadanos, esa escisión entre el “país legal” y el “país real”, produce

“la deslegitimación de la ley como institución” (CENTENO, 2009; O’DONNELL, 2002)¹³.

En un continente que tiene los más bajos niveles de confianza en el poder judicial en el mundo, donde 7 de cada 10 encuestados consideran que el mismo está atravesado por la corrupción (*Transparency International*, 2007), apenas el 22% de los ciudadanos latinoamericanos decía tener confianza en el Poder Judicial como fuente de igualdad en el acceso a la justicia (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2007). Aún en los casos de Uruguay y Chile, que son los países latinoamericanos donde mejor funciona el sistema judicial, el mismo presenta escasos niveles de legitimidad. En el primer caso, “el Poder Judicial aparece como el más débil de los poderes del Estado en la democracia uruguaya” y “menos del 20% de los ciudadanos consideraba que el Poder Judicial tiene un buen desempeño” (MOREIRA, 2012; PNUD, 2008), mientras que en Chile “persiste también la sensación que la justicia funciona para los poderosos y que, en general, los tribunales operan con cierta lentitud” (DE LA FUENTE y FERNÁNDEZ, 2001, p. 14 y Gráfico 2).

¹³ “La Justicia en América Latina es vista generalmente como cara, lenta, corrupta e identificada con el poder” (PÁSARA, 2003, p. 418 en CENTENO, 2009, p. 20). Y esto no es menor, porque como lo estableciera Guillermo O’Donnell con meridiana claridad, la democracia es algo más que votar: “la ciudadanía no resulta menos ultrajada cuando el voto es impuesto que cuando una mujer golpeada o un campesino no pueden esperar resarcimiento en un tribunal o cuando la casa de una familia pobre es ilegalmente invadida por la policía” (O’DONNELL, 1998, p. 58, en PÁSARA, 2002).

Gráfico 2 – Chile. Percepción sobre el funcionamiento de la justicia



Fuente: Encuesta Auditoria a la Democracia 2010 (De la Fuente y Fernández, 2013).

En general, en los países considerados, independientemente de su calidad democrática y rendimiento en estado de derecho, las expectativas sobre el poder judicial son negativas: por ejemplo en México, sólo el 10% de los consultados manifestó que confiaban en el poder judicial (LÓPEZ LEYVA y DÍAZ GONZÁLEZ, 2013), y se confirma lo que han señalado varios autores: una constante desde hace décadas en América Latina es la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la justicia (PÁSARA, 2002).

A continuación vemos las características comunes de las debilidades en esta sub-dimensión para los cinco países. Para ello es posible organizar el análisis en torno a tres ejes: la (denominada) judicialización de la política, la independencia del Poder Judicial y el funcionamiento administrativo de la justicia.

Respecto al primer aspecto, la actividad del poder judicial es uno de las claves para el funcionamiento del régimen democrático-

co, aunque “en América Latina los órganos judiciales han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático” (PÁSARA, 2002, p. 362). Durante la dictadura, los mismos hicieron como que no veían las violaciones de los derechos humanos, y luego, con la recuperación de la democracia, se dedicaron a más que nada a la conservación del *status quo* en un papel igual de irrelevante. Fue recién en los años noventa que se produce un cambio con la mayor demanda de la sociedad en la protección de derechos y el proceso de judicialización de la política por casos generalmente de corrupción (PÁSARA, 2002). Esto nos lleva a plantear la interrogante si estas movilizaciones sociales que son parte de los denominados procesos de judicialización de la política, tendrán sin más un impacto positivo sobre la calidad de la democracia, o ello dependerá también por ejemplo de la cantidad de actores participantes, la amplitud de las demandas y que tipo de movilización que se impulsa. Parece que la ecuación más favorable podría estar en multiplicidad de actores y derechos demandados, acompañado de una descentralización de las movilizaciones (SMULOVITZ, 2002). Y ello porque en algunos casos como Uruguay esta judicialización de la política centrada en pocos actores y con demandas sobre un grupo reducido de derechos (PNUD, 2008), impacta de manera particularista en el poder judicial y no necesariamente tiene que ser interpretado como un avance en términos de calidad del estado derecho. Distinta puede ser la situación en los países de menor calidad democrática como Nicaragua y El Salvador y hasta en el mediana calidad como México, donde una fuerte politización de la justicia podría actuar sobre el poder judicial para revertir situaciones donde, tomando el concepto de la Comisión Andina de Juristas, “conviven gobiernos legalmente elegidos con violaciones sistemáticas de los derechos humanos” (PÁSARA, 2002, p. 364).

Respecto a la independencia del poder judicial, se trata de un poder al que se le pide que resuelva los conflictos y controle los actos gubernamentales (PÁSARA, 2002). Para cumplir estas funciones se espera que mantenga su independencia respecto al poder político. Todos los países considerados, aún los de mayor calidad de funcionamiento del poder judicial enfrentan esta cuestión. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, que aparece ubicado detrás de Uruguay y Chile y por tanto comparativamente con un aceptable promedio de funcionamiento del poder judicial (“una de las estructuras con mayor poder en Nicaragua”), “a pesar del peso de sus atribuciones, no ha logrado mantener su autonomía frente a otras instituciones y su principal problema se encuentra en el control que ejercen sobre ella los principales partidos políticos del país. Este control partidario ha derivado en la falta de independencia de los magistrados en el ejercicio de sus funciones y en la supresión de su función como órgano fiscalizador y de rendición de cuentas” (MARTÍ I PUIG y ABAD, 200, p. 35). En El Salvador, a pesar de mejoras recientes en la independencia de su sistema judicial a partir del nombramiento de cinco nuevos magistrados de la Suprema Corte de Justicia en 2009, la situación de falta de independencia del poder judicial no ha podido transformarse radicalmente, “como quiera que el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se caracteriza por el cuoteo político” (GUTIÉRREZ, 2013, p. 11).

Respecto al funcionamiento administrativo de la justicia, para muchos autores las reformas de los sistemas judiciales que se desarrollaron en los últimos veinte años en gran parte de los países (“más de la mitad”, PÁSARA, 2002), han tenido efectos mínimos sobre el sistema judicial: “estas reformas, sin duda, han tenido impactos muy variables en toda la región y de ninguna manera podemos apuntar a una transformación significativa de la labor judi-

cial” (DOMINGO, 2009). En otras palabras, el impacto de esas reformas es “claramente insuficientes” (PÁSARA 2002, p. 363).

La situación de debilidad en la gestión del poder judicial se repite en los países considerados en este estudio, independientemente de su nivel de calidad de estado de derecho. En Uruguay, deben considerarse las limitaciones que surgen de un presupuesto que asigna escasos recursos para salarios, inversiones y gastos de funcionamiento, la carencia de rendición de cuentas, y la aplicación en la práctica de un sistema de reclutamiento, capacitación y ascensos de los jueces y en general de los recursos humanos que ha recibido diversas críticas y que se supone deficiente, aunque es difícil saber hasta qué punto por la carencia de investigaciones actualizadas sobre el tema. En El Salvador, llama la atención las “cifras altas de procesos judiciales sin resolución, así como sobre falencias en la gestión de despachos judiciales, en el uso de nuevas tecnologías, en planificación, falta de estadísticas judiciales y de incentivos ligados al cumplimiento de metas concretas” (GUTIÉRREZ, 2013, p. 23). Y en conclusión, los datos y análisis muestran que hay que ser más bien pesimista sobre el estado actual de las cosas y su evolución de corto y mediano plazo¹⁴.

Capacidad administrativa del Estado

En este trabajo, definimos por capacidad institucional y administrativa la posibilidad de formular, aplicar y hacer cumplir la ley de manera competente por los poderes ejecutivo y legislativo.

¹⁴ Recientemente se ha dado inicio a la investigación “Calidad de la Democracia y administración de justicia”, de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina y Pro Justicia de Perú, con el objetivo de cubrir el vacío existente en investigación comparada sobre el tema.

Esto lleva hacia el régimen de gobierno capaz de garantizar dicha producción legislativa, apoyado en la presencia de una burocracia estatal profesional, neutral, responsable y eficiente. La preguntas claves que nos guían son las siguientes: ¿cuál es el desempeño de las instituciones en el diseño y aplicación de la legislación?, y ¿qué grados de calidad y fortaleza tiene la administración pública? (MORLINO y TOVAR, 2008).

Con extraordinaria percepción politológica, Guillermo O'Donnell (2002a y 2002b) planteó que el imperio de la ley existe y se aplica de manera desigual en los estados democráticos latinoamericanos, donde “la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley y en la autoridad del Estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos” (O'DONNELL, 2002b, p. 243). De allí se deriva su concepción sobre el mapa de colores de los estados nacionales latinoamericanos, con la zona azul donde existen burocracias eficientes y se aplica la ley en alto grado, zonas verdes donde existen aparatos administrativos pero en buena medida no se aplica la ley, y las zonas marrones donde la capacidad administrativa y al aplicación de la ley presenta niveles muy bajos. Como sostiene O'Donnell, en las zonas marrones tenemos poliarquía, la gente vota y se respetan los derechos políticos, pero no se respetan los demás derechos (civiles y sociales) y lo que en realidad existe es “una ciudadanía de baja intensidad” (2002b, p. 248)

Los datos presentados anteriormente en el Cuadro 2 para esta sub-dimensión, nos permiten hacer una clasificación de los cinco países considerados en este trabajo según la capacidad estatal institucional y administrativa que poseen, donde los que tienen más capacidad estatal son claramente Chile y Uruguay, a nivel intermedio ese ubican México y El Salvador y con un bajo nivel aparece Nicaragua. Resulta interesante entonces analizar si la violencia está en correlación con la capacidad/incapacidad del Estado para

controlarla. Por un lado, vemos que según los datos del Cuadro 2 la correlación es positiva para los países con mayor capacidad estatal (Uruguay y Chile) que son los menos violentos de América Latina, mientras que no la misma no se cumple para los países de capacidad estatal de niveles intermedios (México y El Salvador) ya que se trata de países muy violentos, ni tampoco para el país de menor capacidad estatal (Nicaragua), que resulta menos violento que los dos anteriores. Veamos cómo pueden explicarse estas asociaciones.

En primer lugar, descartamos un argumento muy común en ciencias sociales que es sostener que la incapacidad estatal para controlar la violencia se relaciona fundamentalmente con situaciones de desigualdad social. En ese sentido, Chiapas y Oaxaca son los estados más pobres del país, con 78.4% y 67.2% de su población por debajo de la línea de pobreza, mientras que Chihuahua y Baja California están dentro del grupo de los estados con menor porcentaje de pobreza (34.2% y 32.1%, respectivamente (CONEVAL, 2010)), y sin embargo, por Chiapas y Oaxaca presentan bajos niveles de violencia y Chihuahua y Baja California aparecen entre los estados más violentos del país. En segundo lugar, si la violencia en gran escala está menos asociada a la incapacidad estatal o a la pobreza, su persistencia y profundización se explica por un funcionamiento deficitario del sistema judicial, un combate ineficaz contra la corrupción y un accionar ineficiente de las fuerzas de seguridad. Más allá del estado de derecho, habría que considerar la funcionalidad para las organizaciones del crimen organizado de la existencia de un esquema productivo fuertemente amarrado a tradiciones culturales.

Corrupción y fuerzas de seguridad

Entendemos por lucha eficaz contra la corrupción, la existencia y aplicación del amplio marco legislativo para prevenir y combatir la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales (MORLINO y TOVAR, 2008).

Al respecto, es interesante la situación de Uruguay, que siendo uno de los países con mejor calidad del estado de derecho, presenta diversas aristas problemáticas en cuanto a combate de la corrupción siendo una sub-dimensión de bajo puntaje en términos de calidad de la democracia uruguaya, generalmente asociada a falta de eficiencia en los organismos que actúan contra la misma y a que Uruguay es considerado un paraíso fiscal (MOREIRA, 2012c). La opinión pública nacional recibe el impacto de dichos sucesos, y a partir de los años noventa diversas encuestas de opinión comienzan a mostrar que la corrupción es uno de los problemas más graves para el país, y la expectativa pública sobre más corrupción en el futuro comienza a instalarse (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2007). En consecuencia, la democracia uruguaya es de alta calidad pero se caracteriza por la existencia de múltiples fuentes de corrupción ante lo cual existe falta de transparencia y eficiencia de la legislación y los organismos que actúan contra la misma. Siguiendo a Smulovitz (2002), el elemento clave para obligar a los gobernantes a obedecer la ley está en la *accountability* vertical no coordinada; por tanto, puede conjeturarse que los problemas y déficits de la democracia uruguaya en esta sub-dimensión se relacionan estrechamente con déficits en la participación política no convencional (MOREIRA, 2012c).

También es llamativo el caso de México, donde el gasto destinado a la corrupción es el 8% y 9.5% del ingreso de los ciudadanos y de los empresarios, respectivamente, por lo cual el país

“tiene un nivel de corrupción similar al de los países centroamericanos” (LÓPEZ LEYVA Y DÍAZ GONZÁLEZ, 2013, p. 28). Es más, una “forma relevante de evaluar el carácter generalizado, moderado o nulo de la corrupción en una sociedad, consiste en medir la cantidad de personas que efectivamente han sido víctimas de al menos un acto de corrupción. De acuerdo con este índice, México es el segundo país más corrupto de la región, detrás de Haití” (SELIGSON, 2008, p. 268 *en* LÓPEZ LEYVA Y DÍAZ GONZÁLEZ, 2013) En este caso existen mecanismos de control social sobre las políticas públicas pero ellos tienen limitaciones formales al no incidir en el diseño de las mismas o limitándose a la observación de las irregularidades sin prever instancias de sanción. Hay que decir también que en el marco del desarrollo del narcotráfico, la corrupción se ha extendido a los organismos de seguridad.

Finalmente digamos que El Salvador a pesar de tener un bajo promedio en estado de derecho, es uno de los países menos corruptos de América Latina y donde la lucha contra la corrupción presenta niveles de eficiencia aceptables, en base a la aplicación de una legislación de fines de los años cincuenta que castiga fuertemente el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, y que ha sido reforzada en el 2011 con una Ley de Ética Gubernamental, lo cual ha llevado a El Salvador a convertirse en el segundo país más transparente de Centroamérica, después de Costa Rica.

Respecto a la sub-dimensión V, se analiza en qué medida las fuerzas de seguridad son eficientes en combatir el delito y si las mismas actúan bajo control civil. Su importancia radica en que la vida, la propiedad y la libertad tienen que estar protegidas por las normas, pero el estado, además, debe asegurar a los ciudadanos que las leyes se respetan y se cumplen en la práctica. De esta manera, “el problema del estado de derecho en América Latina no yace en el derecho sino en el estado, (y) no basta con consagrar el derecho a

la seguridad individual, sino que es necesario garantizarla. Por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana podrán existir derechos a la seguridad personal, pero sin policías eficaces su valor relativo entre los ciudadanos también se irá aproximando a cero” (ROSENFELD, 2009, p. 92-93).

Tomando en cuenta los quince países del estudio general, la asociación entre estado de derecho y eficacia/control civil de las fuerzas de seguridad muestra un valor del coeficiente rho de Spearman 0.77 a un $p < 0.01$. Esta alta y significativa correlación se confirma para los cinco casos seleccionados, esto es, los países con mayor calidad de la democracia y de estado de derecho como Uruguay y Chile, son también aquellos cuyos gobernantes ejercen el mayor control sobre las fuerzas de seguridad, y por tanto, están más alejados de la posibilidad de una insubordinación de los cuerpos de seguridad. En el extremo opuesto, en los países con menor calidad de la democracia y estado de derecho, sus gobernantes enfrentan graves problemas para mantener bajo control civil a sus fuerzas de seguridad. De hecho, éstas tienen amplios márgenes de autonomía, incluso legitimado por un importante apoyo social, que hace que, como en el caso de El Salvador, “la subordinación de los militares es mínima y sus prerrogativas muchas en materia de coordinación del sector defensa, poder frente al Congreso en la fiscalización de las Fuerzas Armadas y poder frente a funcionarios en la definición de políticas públicas de defensa. Así mismo, los uniformados mantienen un poder considerable en asuntos de inteligencia, su propio sistema de ascensos y su participación en la formación del gabinete” (GUTIÉRREZ, 2013, p. 21).

Conclusiones

El objetivo del presente trabajo ha sido analizar la relación entre calidad de la democracia y estado de derecho a partir del estudio comparado de cinco casos nacionales: Uruguay, Chile, México, Nicaragua y El Salvador. A lo largo del mismo, se ha presentado el marco teórico sobre estado de derecho, así como la relación entre éste y calidad de la democracia, realizándose un análisis empírico de los casos nacionales seleccionados, que ha permitido confirmar nuestra conjetura que existe una alta asociación entre estado de derecho y calidad de la democracia.

De esta manera, podríamos prácticamente suscribir sin cambios la afirmación que algunos autores realizaron una década atrás sobre que “resulta casi una obviedad” afirmar que en América Latina el estado de derecho ha retrocedido “significativamente” en los últimos años (CARBONELL, OROZCO y VÁZQUEZ, 2002). Y ello porque respecto al estado de derecho, es evidente que en América Latina la función orden presenta muy pobres resultados, que como viéramos parece deberse más al funcionamiento pre moderno del sistema judicial, la ineficacia del combate de la corrupción y de la capacidad represiva de las fuerzas de seguridad, y menos a déficits de la capacidad administrativa e institucional del estado, más al atractivo cultural del narcotráfico y su papel en la economía y menos a problemas de desigualdad social.

En nuestro trabajo pudimos constatar que las carencias en términos de asegurar la seguridad individual y el orden público es una función del estado con rendimientos dispares son dispares respecto al estado de derecho. Dentro de un contexto continental donde se visualizan problemáticas comunes a todos los países, independientemente de sus calidades democráticas, y donde es generalizada la preocupación ciudadana por la inseguridad pública,

aparece como un ejemplo llamativo el caso mexicano, que sin estar en el nivel más bajo de calidad de estado de derecho, o de desorden público e inseguridad a nivel global, presenta regiones del país con alto impacto de la violencia, asociada fundamentalmente al narcotráfico, con un débil presencia del poder judicial y fuerzas de seguridad eficientes, así como extendida corrupción dentro de las instancias estatales. Finalmente, el trabajo confirma una alta asociación entre calidad del estado de derecho y control civil sobre las fuerzas de seguridad. Esto implica que cuando una democracia presenta valores altos en su rendimiento en la dimensión estado de derecho, las posibilidades de insubordinación de las fuerzas de seguridad, y en el límite, un golpe de estado, se encuentran casi ausentes.

Bibliografía

- CARBONELL, Miguel, WISTANO Orozco y VAZQUEZ, Rodolfo (Coords.). *Estado de derecho - Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México: Siglo XXI Editores. Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.
- CENTENO, Miguel Angel. El Estado en América Latina. *Revista CIOB d'Affers Internacionals*, n. 85-86, mayo, 2009.
- CONEVAL. *Anexo estadístico de pobreza*. 2010. Disponible en <<http://www.coneval.gob.mx>>. Consulta realizada el 19-05-2013.
- CORPORACION Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro*. 2007. Disponible en <www.latinobarometro.org>. Consulta realizada el 19-05-2013.
- DAHL, Robert. *La poliarquía - Participación y oposición*. Madrid: Tecnos. 2009.
- DE LA FUENTE, Gloria; FERNANDEZ, María de los Ángeles. *Democracia en Chile: una calidad con grietas*. México, Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina.

- DIAZ, Elías. Estado de derecho y legitimidad democrática In: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; VÁZQUEZ, Rodolfo (Coords.). *Estado de derecho - Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.
- DOMINGO, Pilar. Judicialisation of Politics or Politication of the Judiciary? Recent Trends in Latin America. *Democratization*, vol. 11 1, 2004.
- _____. Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización-judicialización de la política. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 85-86, mayo, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del Estado de derecho. In: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; VÁZQUEZ, Rodolfo (Coords.). *Estado de derecho - Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.
- GALLEGOS, Enrique G. La perspectiva teórico-metodológica del Estado de derecho y sus garantías para consolidar la democracia mexicana. In: GIMATE-WELSH, Adrián; EMMERICH, Gustavo Ernesto (coords). *Una década de estudios sobre procesos políticos*. México: Juan Pablo Editor. Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- GOODMAN, Colby; MARIZCO, Michel. *U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges*. 2010. Disponible en: <wilsoncenter.org>. Consulta realizada el 19-05-2013.
- GUTIERREZ, Martha Liliana. *El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta*. México. Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina. 2013.
- HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado nacional*. Madrid: Trotta, 1997.
- HAYEK, Friedrich August. *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

- HERNANDEZ NORZAGARAY, Ernesto; LIZARRAGA, Lorena Schobert. Elecciones y violencia criminal: un desafío teórico y empírico para la comprensión de los nuevos fenómenos electorales y de gobiernos locales en México. In: VALLE, Espinoza; ALEJANDRO, Víctor; CARRILLO, Alejandro Monsiváis (coords). *El deterioro de la democracia*. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México. México: El Colegio de la Frontera Norte. 2012.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica, 1940.
- HORRN, Wolfgan. Rasgos básicos del Estado de derecho según la Ley Fundamental alemana. In: THESING, Josef. *Estado de derecho y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer, 1999.
- HUNTINGTON, Samuel. *La tercera ola - la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1991.
- ICESI, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. *Encuestas Nacionales sobre Inseguridad*, 2009. Disponible en <<http://www.seguridadcondemocracia.org>>. Consulta realizada 19-05-2013.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional. 2013 Serie anual de 1990 a 2012. *Boletín de Prensa* N° 288/13. Disponible en <www.inegi.org.mx>. Consulta realizada el 21-11-2013.
- KATZ, Gabriel; MORLINO, Leonardo. What Qualities of Democracy in Latin America?. Ponencia presentada en el *Primer Congreso Peruano de Estudios Electorales*, Lima, 18 de octubre. 2012.
- KEENY, Charles y ROMERO, Catalina. *La calidad de la democracia en Perú*. México, Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina, 2009.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Universidad Autónoma de México, 1995.
- LAPOP. *Cultura política de la democracia*. 2008. Disponible en <<http://www.vanderbilt.edu>>. Consulta realizada el 19-05-2013.
- LOPEZ LEYVA, Miguel Armando; GONZÁLEZ, Carlos Díaz. *La calidad de la democracia em México: las tensiones en las formas de partici-*

- pación política y la estructura de competencia electoral. México, Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina. 2013
- LUQUE, José Manuel; MOYA, Octaviano. *Informe Cualitativo Estado de Sinaloa*, Red de Investigación de la calidad de la democracia en México. 2012
- MARAVALL, José María. El imperio de la ley como arma política. In: MARAVALL, José María; PRZEWORSKI, Adam (Eds.). *Democracia y Estado de la Ley*. Cambridge University Press, 2002
- MARTI PUIG, Salvador. Los múltiples debates y realidades de la democracia en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. N. 85-86. Mayo, 2009.
- MARTI PUIG, Salvador y CISNEROS, Angélica Abad. *Nicaragua 1990-2010: los efectos del pacto Alemán y Ortega en la calidad de la democracia*. México, Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina. 2013.
- MOREIRA, Carlos. Obsesiones cotidianas: reflexiones en torno a la cuestión de la democracia. *Posibilidades políticas*. México, n. 5, mayo/agosto, 2013a. Disponible en <www.posibilidadespoliticas.com.mx>. Consulta realizada el 28-09-2012.
- _____. Mitos y realidades sobre la calidad de la democracia en América Latina. *Condistingtosacentos* - blog del Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca, 2013b. Disponible en <<http://www.condistingtosacentos.com>>. Consulta realizada el 24-04-2013.
- MORLINO, Leonardo. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press, 2011a.
- _____. Calidad democrática entre líderes y partidos. In: MOREIRA y AVARO (coords). *América Latina hoy. Sociedad y Política*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011b.
- MORLINO, Lernardo; TOVAR, Jesús (Coords.) *Proyecto Observatorio de la democracia en América Latina*. RECDAL, 2008. Disponible en <www.cmq.edu.mx>. Consulta realizada el 01-03-2010.

- O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems - A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*. Vol. 21, n. 8, 1998.
- _____. La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, n. 8 y 9, mayo, 2001.
- _____. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales - Una perspectiva Latinoamericana con referencia a países poscomunistas In: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; VÁZQUEZ, Rodolfo (Coords.). *Estado de derecho - Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.
- _____. Las poliarquías y la ineffectividad de la ley en América latina. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sergio (Eds.). *La ineffectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós. 2002a.
- _____. Notas sobre la democracia en América latina. In: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos - el Debate Conceptual sobre la Democracia*. Buenos Aires: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004.
- PASARA, Luis. Justicia y ciudadanía realmente existentes. *Política y Gobierno*. Vol, IX, n. 2, II semestre, 2002.
- _____. Justicia, régimen político y sociedad en América Latina. *Política y Gobierno*. Vol. X, n. 2, 2003.
- PATERNAIN, Rafael (Coords). *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay: datos, tendencias y perspectivas*. Montevideo, Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad: PNUD Uruguay. 2008.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social, la otra cara del control. In: _____. *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas. 2002.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Montevideo, 2008. Disponible en <www.undp.org.uy>. Consulta realizada el 01-04-2013.

- _____. *Indicadores internacionales sobre desarrollo humano*, 2011. Disponible en <<http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/61006.html>>. Consulta realizada el 20-11-2013.
- RAZ, Joseph. El estado de derecho y su virtud. In: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; VÁZQUEZ, Rodolfo (Coords.). *Estado de derecho - Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.
- ROSENFELD, Michel. Estado de derecho, predictibilidad, justicia y confianza: una mirada crítica. In: BERGMAN, Marcelo; ROSENKRANTZ, Carlos (Coords.) *Confianza y derecho en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009.
- SANSEVIERO, Rafael; LÓPEZ MACHÍN, Graciela. Seguridad Ciudadana - Informe de Uruguay. *Informe de Desarrollo Humano 2006*. Disponible en <www.iidh.ed.cr>. Consulta realizada el 19-05-2009.
- SMULOVITZ, Catalina. ¿Cómo conseguir imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados. *Política y Gobierno*. Vol. IX, n.2 segundo semestre, 2002.
- SSP, Secretaría de Seguridad Pública. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. México: Secretaría de Seguridad Pública, 2008. Disponible en <www.ssp.gob.mx>.
- SUMMERS, Robert. Los principios del estado de derecho. In: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; VÁZQUEZ, Rodolfo (Coords.). *Estado de derecho - Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.
- THESING, Josef. *Estado de derecho y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer, 1999.
- TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Informe Global sobre la Corrupción*, 2007. Disponible en <www.transparency.org>. Consulta realizada el 29-01-2013

VALADÉZ, Diego. La no aplicación de las normas y el estado de derecho. In: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; VÁZQUEZ, Rodolfo (Coords.). *Estado de derecho* - Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México: Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.

As democracias latino-americanas são democracias como as outras?

Henrique Carlos de Oliveira de Castro
Sonia Ranincheski

Introdução

A sociedade contemporânea, bem como a maior parte dos estudiosos, tendem a perceber a democracia como um valor universal, um valor a ser adotado independente das diferenças históricas e culturais entre os países. Mas de qual democracia se referem os seus defensores? A consolidação democrática na América Latina tem levado a discussões sobre a qualidade da democracia e essa questão passa pelo plano do conceito, da realidade e da possibilidade do diferente. Passa, também, pelo debate entre a democracia formal e de conteúdo como realidades duais, complementares ou não.

O presente artigo discute o tema da democracia em geral e da latino-americana em especial, considerando o seu conteúdo social e as particularidades dos países latino-americanos.

O tema da democracia

A democracia tem sido um dos assuntos que mais atraem a atenção dos estudiosos da política. Como entender, explicar e administrar a permanente tensão entre as diversas forças sociais com o advento da democracia liberal foi e é motivo de dedicação por parte de quem estuda a história política. E não poderia ser diferente,

uma vez que a invenção democrática da modernidade foi fruto de um misto de proposição intelectual normativa, em certa medida idealista, com uma profunda ligação orgânica de seus fundadores com o mundo em que viviam.

A democracia como um sistema político hegemônico no Ocidente pode ser entendida como uma espécie de simbiose com o capitalismo, isto é, uma relação imbricada com os valores do sistema econômico, bem como uma forma de organização política. Ambos, capitalismo e democracia liberal, baseados em princípios manifestos de liberdade individual, permitiram que um servisse de apoio e argumento para o outro, possibilitando assim uma abrangência e domínio mundial. Essa abrangência e esse domínio mundial se disseminam como um modelo a ser seguido sem muitos questionamentos pelo Ocidente, incluindo particularmente a América Latina, diferentemente da expansão para o Oriente, que vem se traduzindo como um processo de conquista e dominação, ao impor àquela parte do mundo um modelo que lhe é estranho. Assim, pensar em democracia nos termos em que se nos apresenta nos dias de hoje significa entender que ela é, em sua origem e essência, indissociável de um determinado modelo econômico com o qual surgiu (RANINCHESKI; CASTRO, 2012).

Investigações recentes encontraram diversos parlamentos em distintas partes da Europa já no final da Idade Média, mas considera-se a Inglaterra como vanguarda da ideia de democracia liberal tal como conhecemos atualmente. Considerando a questão do sufrágio universal, o caminho foi longo, sendo que somente na metade do século XX teríamos o sufrágio para homens e mulheres, de uma maneira geral (PRZEWORSKI, 2010, p. 92). Estaríamos diante de um exemplo de afinidades eletivas, no sentido weberiano, isto é, de orientações de pensamento e de conduta na vida individual e que marcam as características das sociedades. Isto explicaria,

em certo sentido, porque a democracia ocidental é tão estranha aos países orientais, como por exemplo, ao mundo árabe.

Tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos, uma explicação razoável para a valorização do sistema democrático como procedimental é o processo de socialização política pelo qual cidadãos ingleses e norte-americanos passaram. O capitalismo nesses países se desenvolve concomitante à invenção democrática, e a coincidência histórica favorece a consolidação da noção de que tanto um quanto o outro são imperativos para a humanidade. É essa cultura política que faz com que americanos, sobretudo, legitimem as ações bélicas praticadas por seus governantes em outros países em nome da defesa da democracia no mundo. A democracia seria um valor universal, portanto, a ser implementada e defendida em qualquer parte do planeta. E como valor universal, a concepção de democracia defendida pelos americanos, principalmente, é aquela naturalmente procedimental. Como afirma Vizentini (2004, p. 132), a democracia como um valor universal representava (ao falar da era Reagan) também uma arma ideológica contra os países socialistas e os jovens Estados revolucionários do Terceiro Mundo.

O capitalismo nos países latino-americanos se desenvolve sem necessariamente estar associado a uma ideia de direitos civis e políticos (e muito menos, sociais). O surgimento do capitalismo entre nós, latino-americanos, se deu sem que existissem bases social, política, econômica ou ideológica de cunho liberal. E liberalismo, neste caso, é uma premissa importante tanto para o capitalismo quanto para a democracia se desenvolverem como sistemas econômico e político. Desta forma, para os brasileiros, como de resto para todos os povos do chamado terceiro mundo, a democracia liberal não é tão natural (ou não deveria ser entendida como tal). Não são sem fundamento, portanto, as controvérsias conceituais

sobre as bases de legitimação da democracia em seu modelo liberal entre nós.

Para o caso brasileiro, há um debate sobre o sentido da democracia liberal, de que o império da lei ainda não está completamente estabelecido (MOISÉS e WEFFORT, 2012). No entanto, como afirma Przeworski (2010, p. 29), depois de seguir a liberalização dos regimes autoritários, a transição e a consolidação, descobrimos que ainda há algo que melhorar: a democracia. Parece partir da linha de pensamento de Lefort (1983, p. 33) para o qual “o Estado totalitário só pode ser concebido em relação à democracia e sobre o fundo das ambiguidades desta última” no sentido de comparação do que existe ou deixa de existir, além de sugerir que a própria democracia apresenta uma potência adversa. Entretanto, na simples comparação com o período autoritário, a prática de eleições poderia conduzir a conclusões precipitadas, alertam ambos os autores. É necessário aperfeiçoar o conceito de democracia, deixando de tratá-lo como natural e atemporal, mas, ao contrário, contextualizando-o como construção histórica que é. Para tanto, consideramos importante retomar os estudos de clássicos sobre democracia, visando a ir além da sua caracterização como a única alternativa social e política para a Humanidade.

Assim, se não se trata de um fenômeno da natureza, se as condições históricas latino-americanas não são as mesmas dos países que viram nascer o capitalismo, se nossa formação política é mais autoritária que liberal, como explicar o fenômeno democrático entre nós? A questão relevante é: como um povo que não viveu a experiência histórica de construção de um ethos liberal aprende e convive com um sistema político que não lhe é inerente em sua origem?

Democracia: conceitos socialmente construídos

Dentre as definições de democracia, é possível destacar, pelo menos, quatro tipos, segundo Charles Tilly (2009): constitucional, substantiva, procedimental, e “process-oriented”. A definição de democracia constitucional concentra-se nas leis como sendo as partes inatas de regimes políticos democráticos. A definição de democracia substantiva foca nas condições de vida e política como sendo uma promessa do sistema. Nesta definição, questões como “o regime promove o Welfare State, liberdade individual, segurança, igualdade social deliberação pública e resoluções democracia substantivas, resolução pacíficas de conflitos” devem ser respondidas positivamente. A definição de democracia procedimental entende como importante a existência de eleição, perguntando se estas eleições são genuinamente competitivas, engajando um maior número de cidadãos, alternando regularmente quem ocupa os postos de mando. Por fim, “process-oriented” define um mínimo de características de processo que devem ser continuamente em movimento para a democracia se qualificar. Charles Tilly nomeia Robert Dahl – o cientista política mais importante e influente dos Estados Unidos e criador da teoria da *poliarquia* como sendo o sistema democrático realmente existente – como expoente desta visão de “process-oriented”.

Para Tilly, os processos fundamentais que promovem a democratização em todos os tempos e lugares consistem em aumentar a integração de redes de confiança em políticas públicas, aumentando o insulamento desigualdade por medidas de políticas públicas e diminuindo a autonomia dos grandes centros de poder a partir de políticas públicas (TILLY, 2009, p. 23). Assim, deveria haver uma combinação de presença positiva do Estado – através das políticas públicas – com a presença de redes sociais e confiança

interpessoal e confiança nas instituições política. Chama a atenção que Tilly reforça a relação com o Estado, mesmo que não o nomeie como o promotor destas políticas públicas benéficas para a diminuição de desigualdades econômicas. Não é por acaso vir deste autor uma ideia que associa Estado e liberalismo, uma vez que é um profundo conhecedor das realidades latino-americanas, sobretudo sobre o Peru. Seria então uma tentativa de reconstruir o conceito de democracia, considerando as singularidades possíveis, para que no final se mantenha a ideia de democracia universalmente possível e desejável?

É lugar comum afirmar que o conceito de democracia é polissêmico. E isto se dá, na medida em que todos o conceituam de acordo com os seus interesses, sem haver um consenso (no sentido de Kuhn), levando Giovanni Sartori (1965) a salientar que talvez seja insolúvel o debate sobre um conceito único de democracia. As interrogantes sobre o que se entende por democracia e quais são as condições e vias possíveis para a sua consolidação nos países latino-americanos têm produzido debates em múltiplas dimensões.

Para Przeworski (2010, p. 29), é produtivo pensar o conceito de democracia em termos de evolução histórica das instituições representativas, mas com vistas a adequá-lo aos tempos atuais. Em outras palavras, ainda estaríamos avaliando as democracias contemporâneas em termos de ideais dos fundadores. E, como não situamos as ideias de antes aos dias de hoje, é provável que muitos dos ideais defendidos não sejam encontrados em democracias atuais. Nossas insatisfações ou esperanças em relação à democracia não teriam condições de serem resolvidas ou implementadas: esperamos um sistema ou um modelo que não teríamos condições de implementar.

Para enfrentar este impasse conceitual em empírico, consideramos que ainda a melhor solução é a divisão entre formal e de

conteúdo. Isto é, a divisão analítica de democracia em duas perspectivas (não mutuamente exclusivas): uma, que prioriza os seus aspectos formais ou suas singularidades; outra, que prioriza (ou centraliza a atenção) em sua essência ou conteúdo. Em certa medida, a primeira se atém ao princípio da representação, tema clássico da política moderna ocidental.

Democracia como forma

A visão sobre democracia como forma é utilizada aqui como Norberto Bobbio (1989, p. 157-8.) o empregou, ou seja, limitando o conceito de democracia basicamente às suas regras, aos seus procedimentos e aos seus ritos. Trata-se de um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com que procedimentos. Trata-se, em suma, das regras e da prática de escolha do representante.

Muitos autores se concentram nesta definição e buscam determinar o nível de qualidade da democracia pelos elementos que a compõem, isto é, no marco da concepção procedimental da democracia: decisão eleitoral, participação nos pleitos eleitorais, accountability. Quase sempre encontram problemas em compreender aquelas situações nas quais aparecem todas estas características, e os resultados não são o esperado para os padrões liberais. Este foi o caso da Venezuela, por exemplo. O presidente Hugo Chaves foi eleito em pleitos reconhecidos pela comunidade internacional como legítimos, mas choca os liberais que veem situações contraditórias acontecendo: “reforzamiento de las tendencias autoritarias, militarización abierta, liberalización política con fortalecimiento institucional, o volatilidad duradera con conflicto polarizado y debilidad institucional” (LEVINE e MOLINA, 2013, p. 157).

Em análises sobre o Paraguai contemporâneo, aparece a mesma perplexidade em relação à presença de eleições e os procedimentos esperados de uma democracia ocidental e uma baixa qualidade de democracia considerando a qualidade a partir de dimensões como direitos políticos e liberdade civis, Estado de direito, prestação de contas, reponsabilidade e participação (BARREDA; BOU, 2011, p. 133). A baixa qualidade da democracia no caso do Paraguai seria explicada de acordo com as questões de estrutura econômica, clientelismo e os interesses dos partidos políticos.

A concepção clássica de democracia foi alvo de preocupação também de Joseph Schumpeter. Utilizando conceitos de sociologia política não considerados pela maioria dos autores considerados clássicos pela Ciência Política, como socialismo, classes, entre outros, Schumpeter (1961, p. 328) define democracia como “[...] um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Haveria, para ele, desta forma, a necessidade de operacionalização do conceito de democracia, ao vincular uma determinada forma (de adquirir o poder) a uma determinada função (tomada de decisões políticas). Neste sentido, a questão de forma toma relevância por ser uma maneira (“institucional”) de resolver uma função, cuja necessidade de resolução, de sua parte, independe das regras que a sociedade adota para a sua consecução. Dito de outra forma, o conceito de democracia estaria intrinsecamente ligado a uma opção social.

No entanto, mesmo que a existência de uma função a ser resolvida – a tomada de decisões – possa fazer parecer que a democracia, para Schumpeter, é apenas um meio, a forma é o preponderante. Nas palavras do autor, o “[...] principal objetivo do sistema democrático (...) consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos” (SCHUMPETER, 1961, p. 327), e

este poder possui determinada forma. E conclui quando se refere ao “método democrático”, enfatizando que “não existe [...] nenhuma razão geral contra ou a favor” dele (SCHUMPETER, 1961, p. 352). Ou seja, o que caracterizaria a democracia seria o “método democrático”, não seus aspectos substantivos.

Tratando teoricamente o assunto, Schumpeter fala em possibilidade de um sistema socialista ser democrático, desde que obedeça a certas “condições [...] necessárias para o êxito do método democrático” (SCHUMPETER, 1961, p. 352). Fica claro que o autor procura caracterizar democracia essencialmente como um método que desconsidera questões adjetivas ou de conteúdo.

Schumpeter, porém, não está sozinho. Outro autor que se preocupou com a democracia enquanto forma foi Robert Dahl (1989), que sintetizou o conceito de democracia em uma série de princípios. Este, em certa medida, acabou se tornando uma das referências obrigatórias para tratar democracia como forma numa perspectiva mais complexa do que a de Schumpeter. Rebatizando-a de “poliarquia”, Dahl constrói uma definição de democracia que ao mesmo tempo a caracteriza e operacionaliza. Ciente da dificuldade do conceito, Dahl define a democracia como sendo uma forma real de existência, uma democracia realmente existente, e para tanto ela teria características, tais como: liberdades de voto, organização e expressão, alternância de mandatários resultantes da escolha dos eleitores.

A raiz dessa definição ainda está na concepção de que o sistema democrático é um constructo histórico e dependente das condições sociais para a sua existência (ou para as suas características específicas), bem como das regiões onde está se processando. Para Dahl (2001, p. 30), a república norte-americana não foi criada unicamente por líderes, nem poderia ser sustentada por líderes isolados. Teria sido o povo americano e os líderes que respondiam

a eles quem garantiram que a nova república evoluísse rapidamente para uma república democrática. Para Dahl, estes mesmos valores democráticos presentes na sociedade americana, contraditoriamente, não lograram evoluir no tempo e resistem à necessidade de rever a Constituição americana.

Será, contudo, outro autor – Anthony Downs (1957, p. 23) – que irá tratar a democracia essencialmente como forma. Downs, “para evitar premissas éticas” irá definir democracia por intermédio da enumeração de certas características que evidenciam que os procedimentos e as “regras do jogo” são, para o autor, o que singulariza uma democracia. Assim vista, ela existiria se uma série de condições fossem satisfeitas. Diferentemente de Robert Dahl, portanto, Anthony Downs não postula a possibilidade de níveis de democracia, mas tão somente considera sua existência ou não, se atender aos requisitos absolutos que enuncia. Não existe em Downs espaço para qualquer tipo de debate sobre o conteúdo da democracia: uma sociedade é democrática ou não, bastando para tanto cumprir determinadas condições. Mesmo aqueles que buscam fugir da noção procedimental e propõe alternativas para o estudo da democracia, esbarrão na noção de que a democracia é um fim em si mesmo sendo suficiente questionar os meios de entender os processos em curso ou propor um olhar que conjugue posicionamentos de elites e também da população em geral (VITULLO, 2006)

O importante a ser considerado nestes autores é que, em menor ou maior grau, de forma manifesta ou latente, propositalmente ou não, todos eles contribuíram para a formação de uma concepção de democracia que a evidencia essencial ou principalmente em sua forma, procurando tratá-la (alguns explicitamente) como um método universal (COUTINHO, 1980).

Democracia como conteúdo

Em um extremo da divisão conceitual realizada estão as concepções que entendem democracia como princípios a serem seguidos ou respeitados. Para elas, mais que saber ou estudar como funciona uma democracia real ou procurar listar os seus requisitos mínimos, importaria definir ou caracterizar os seus limites substantivos. Dito de outra forma, a democracia não se limitaria à existência de determinadas regras, procedimentos e ritos, mas a uma qualidade que não lhe é inerente: a ação humana.

Mas poderíamos falar de características iguais e intrínsecas dadas à democracia em sociedades diferentes? Chegamos a um ponto relevante: democracia corresponderia a um tipo de sociedade – a liberal e ocidental – e que se realiza independente das diferenças de nacionalidades. Os temas como clientelismo, corrupção, abuso do poder executivo fariam parte a democracia como conteúdo ou faz parte de uma característica de sociedade política?

Em outras palavras, a visão de democracia com enfoque procedimental pode esbarrar na visão de sociedade. Talvez por isso seja mais fácil pensar em democracia como sistema procedimental, pois ela contempla os valores individuais e de representação delegativa presentes no pensamento atual. Como afirma Michel Löwy (2013):

As instituições estão consolidadas, mas se trata de uma democracia de baixa intensidade, em que a maioria da população, os trabalhadores da cidade e do campo participam muito pouco das decisões sobre os rumos do país. As grandes decisões econômicas são tomadas por uma pequena oligarquia de banqueiros, empresários, fazendeiros e políticos profissionais a seu serviço. No momento, não pare-

ce haver risco de intervenção militar, mas a cúpula das Forças Armadas continua exercendo seu veto a iniciativas que visem à denúncia dos crimes da ditadura militar (LÖWY, 2013).

Para Löwy (2013), vale a regra de que o capitalismo não tem nenhuma afinidade com a democracia, só tolera certas formas democráticas na medida em que não afetam seus interesses fundamentais. Mas, talvez, o que possamos entender a partir de Löwy (2013) é a limitação à democracia representativa dada pelo sistema capitalista. No máximo, as práticas de democracia direta como os referendos ou em questões secundárias são aceitas.

Os referendos se tornaram recorrentes em alguns países sul-americanos. Venezuela, Bolívia, Equador e Uruguai foram os países que mais utilizaram desse instrumento político. Mas o que muitos autores destacam como novidade já é uma prática quase centenária dos uruguaios.

A sociedade uruguia é um exemplo de que a prática de uma democracia qualitativamente diferente é possível e que o uso do referendo não é necessariamente um foco de tensões políticas. O país realiza plebiscitos e referendos desde os anos 1930 para temas delicados e importantes, como julgamento contra militares acusados de violar os direitos humanos (neste caso, o resultado deteve o julgamento) ou em relação a privatizações e reformas de aposentadorias (as impedindo). Na Bolívia, com a nova Constituição plurinacional, a prática do referendo também adquiriu um valor mais do que simbólico, levando a população a tomadas de decisão sobre os rumos do país.

Referendos e participação direta são consideradas características de qualidade da democracia; no entanto, o uso de diferentes instrumentos de democracia chamada participativa não reorganizam as relações sociais, mas a ela se adaptam. O que se deve desta-

car é o convívio destes mecanismos ditos democráticos com práticas tradicionais autoritárias sociais e política. Não há elementos objetivos que permitam concluir que existe superioridade da participação direta sobre o a forma representativa (ou vice-versa). O caso orçamento participativo de Porto Alegre, por exemplo, que já foi definido como uma das grandes experiências democráticas do século XX, não parece ter mudado a vida dos porto-alegrenses e não há evidências de um sentimento mais democrático em função dele.

Assim, não estamos nos referindo à qualidade da democracia no sentido procedimental como muitos autores entendem, mas no sentido de que qualidade da democracia está relacionada à possibilidade de uma sociedade na qual as pessoas se envolvam, participem e se responsabilizam por decisões políticas, bem como a igualdade de condições de vida, e não simplesmente de igualdade em termos de oportunidades.

O debate é antigo e já estava nos escritos de Tocqueville (1961): igualdade e liberdade como conceitos e práticas, mas que talvez não se conjugam em uma democracia realmente existente. Dentro dessa perspectiva, democracia não poderia receber qualquer tipo de adjetivação: ou a sociedade seria democrática, ou não. Uma outra característica deste enfoque de democracia como conteúdo (na realidade, seu corolário) é o entendimento de que os procedimentos da democracia são em realidade um meio, não um fim. Desta forma, enfatizar a tecnologia eleitoral e as instituições formais ou somente procedimentos cria o risco do reducionismo, pois excluem uma participação política mais efetiva.

O objetivo maior da democracia seria alcançar o bem comum e uma maior igualdade econômico-social. Nesta perspectiva é pertinente o ensinamento de Tocqueville, para quem a democracia

se torna impossível em si, se não houver, além da liberdade, a igualdade entre os homens.

Se a democracia é um sistema de direitos positivos, de princípios como meio de conquistar justiça social, ela não gera automaticamente as condições necessárias para exercê-los. Já no século XIX, John Stuart Mill alertava que “high wages and universal reading are the two elements of democracy; where they co-exist, all government, except the government of public opinion, is impossible” (STUART MILL, 1977, s/p).

A solução para aquele século foi restringir a cidadania na modalidade do voto censitário. Hoje, a cidadania é universal e, em consequência, nas palavras de Przeworski, (2010, p. 29), é possível que estejamos vendo um novo paradoxo: a democracia sem cidadania efetiva. E neste sentido, a democracia tem enfrentado quatro repetidos desafios e que provocam insatisfações:

1) la incapacidad de generar igualdad en terreno socioeconomico, 2) de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva, 3) de asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado hacer, y 4) de equilibrar orden con no interferencia (PRZEWORSKI, 2010, p. 33).

Este parece ser o enigma a decifrar: como construir uma democracia concomitantemente em seus aspectos formais e de conteúdo. Além disso, a divisão analítica entre forma e conteúdo torna-se ainda mais relevante, pois permite que estudemos separadamente as dimensões ligadas aos seus valores e as dimensões ligadas às suas instituições. As primeiras dimensões estariam mais relacionadas com o conteúdo; as segundas, mais relacionadas com a forma.

Saber a parte que cabe a cada aspecto da democracia, no entanto, não implica o fim do debate. Há que se verificar em que medida as diferentes concepções têm implicação em outro aspecto fundamental, qual seja, o da estabilidade da democracia.

Cultura Política, legitimidade e estabilidade

As condições associadas com a existência e a estabilidade da sociedade democrática tem sido uma preocupação principal da filosofia política, mas é possível discuti-las sob o ponto de vista de alguns requisitos sociais para a democracia tais como as condições dos valores, instituições sociais, históricos eventos externos ao próprio sistema político que sustentam diferentes tipos gerais de sistemas políticos.

Para Seymour Lipset, democracias estáveis são compatíveis com sistemas multipartidários, com representação proporcional e com um estado unitário. Para ele, as variações nos sistemas de governo, embora significativas, são muito menos importantes do que os derivados de diferenças básicas na estrutura social (1959, p. 89). A presença de maior ou menor desenvolvimento econômico, envolvendo a industrialização, a urbanização, os elevados padrões de ensino e um aumento constante na riqueza global da sociedade são condições básicas de sustentação da democracia, que é uma marca da eficiência do sistema total (LIPSET, 1959, p. 86).

Para os países latino-americanos, a estabilidade democrática é um tema ainda com forte apelo político, uma vez que parte do século XX estiveram mergulhados em ditaduras militares e, neste princípio do século XXI, se mantém como alternativa a processos conflituosos. Um exemplo emblemático da fragilidade da democracia liberal entre nós foi a recente deposição do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em evento no mínimo questionável em ter-

mos democráticos, mesmo feito dentro da institucionalidade (o que se chamou uma vez de “golpe branco” e alguns autores preferem chamar hoje de “neogolpismo”). Segundo Maria Celina D'Araujo (2012, p. 3), ao tratar dos governos do Partido dos Trabalhadores (governos Lula e Dilma Rousseff), no Brasil, destaca a postura da oposição e sua insistência sobre a possibilidade do PT em acionar qualquer mecanismo não republicano para se manter no poder. Para a autora, essas suspeitas sobre golpes e golpismo permitem concluir que a qualidade da democracia no Brasil ainda deixa a desejar.

Podem ser enumerados vários fatores de potencial desestabilização da democracia apresentados por estes países: o aprofundamento de desigualdades econômico-sociais, decorrente da diminuição da importância relativa do continente no mundo contemporâneo; o aumento dos desequilíbrios internos, fruto de profundos problemas estruturais; e uma constante crise de governabilidade, resultado da ineficácia dos governos democráticos em resolver os problemas econômicos e sociais (MOISÉS, 1994).

Para George Tsebelis (2002), uma variável explicativa para a estabilidade política estaria na relação entre duas instituições relevantes: a legislativa e a executiva. Se, argumenta o autor, na ciência política trabalha-se com os sistemas de governo classificados como parlamentar ou presidencial bipartidário ou multipartidário, dentre outros, e que fazem parte da instituição democrática, tais classificações podem não se úteis para comparar países e seus sistemas diferentes e identificar se são democracias fortes ou fracas.

A estrutura dos governos e suas instituições são importantes, mas também as distinções reais entre os sistemas políticos, afirma George Tsebelis (2002). A partir de uma análise neoinstitucional, baseada na teoria dos jogos, o autor desenvolve um esquema pelo qual os governos podem ser classificados, mostrando que um

aumento no número de "veto players", ou um aumento na sua distância ideológica, aumenta a estabilidade política, impedindo desvios significativos em relação ao status quo. Estabilidade política afeta uma série de outras características centrais das organizações políticas, argumenta o autor. Por exemplo, leva a alta independência judicial e burocrático, bem como a alta instabilidade do governo (nos sistemas parlamentaristas).

Em outro estudo, Tsebelis analisa o poder de veto em dezoito países da América Latina e se concentra exclusivamente sobre os procedimentos para a aprovação final da legislação ordinária e, assim, apresenta a estrutura institucional através de uma série de formas de jogos, especificando o critério concedido a cada ramo de governo nacional. Seus resultados revelam um presidente muito mais ativo do que até agora retratada pela literatura institucional sobre a separação de poderes e sinaliza como essas prerrogativas institucionais afetam a formulação de políticas na América Latina (TSEBELIS; ALEMAN, 2005). A base do argumento está portanto, no poder de veto, aumentando significativamente o peso presidencial na tomada de decisão legislativa.

Um debate sobre a relação existente entre as dificuldades encontradas pelos governos latino-americanos pós-transição democrática e o desencanto da população com a democracia pode ser encontrado em Ronaldo Munck (1993). O autor, utilizando exemplos de vários países da América Latina, defende que a possibilidade de que tanto o fracasso econômico, como a rotinização da democracia podem levar as jovens democracias latino-americanas a um processo de desgaste e morte. E mesmo que o desencanto com a falta de resultados concretos apresentados pelos governos da transição (e pós-transição) não implique necessariamente uma negação automática da democracia, estes fatores podem fortalecer na população um sentimento de apatia, de alienação e de desencanto em

relação à política, que podem manifestar-se em posturas favoráveis ou de indiferença em relação a um eventual retrocesso ao autoritarismo.

Por estabilidade política, entende-se a capacidade que determinado sistema político possui de perpetuar-se. Esta definição, se é simples, por um lado, pode, por outro, confundir estabilidade política com a longevidade de um sistema político. Assim, um sistema altamente repressivo, potencialmente explosivo e, portanto, instável poderia ser considerado estável, se unicamente durasse por determinado tempo. No entanto, a condição de durabilidade deste sistema – a repressão – seria o fator de sua própria instabilidade, pois tenderia a criar fortes mecanismos de oposição não institucional. Deste modo, é necessário fazer uma distinção entre estabilidade e longevidade, uma vez que, mesmo que andem juntas, não são necessariamente sinônimas. Ser estável significa possuir características que permitam (ou facilitem) a sua continuidade, não simplesmente possuir uma determinada duração no tempo.

Os estudos sobre estabilidade democrática podem, de um ponto de vista estritamente lógico, considerar duas perspectivas de abordagem, que não são excludentes. Assim, de um lado desta divisão lógica, encontramos uma visão que imputa às instituições democráticas o papel preponderante na estabilidade da democracia, que, para efeitos deste trabalho, será chamada de institucional. De outro, aquela que defende a estabilidade como função da aceitação da democracia por parte das elites políticas, que será chamada de elitista.

A primeira concepção, que centra nas instituições o papel da estabilidade da democracia – a institucional –, encontra uma de suas vertentes de argumentação em autores que privilegiam a democracia enquanto forma. Se democracia é fundamentalmente “um sistema institucional para tomada de decisões”, é forçoso con-

cluir que será justamente do fortalecimento destas instituições que poderá advir a estabilidade democrática.

Dito de outra forma, torna-se relativamente pequena a influência das opiniões que a população eventualmente possa ter sobre o sistema para a manutenção ou instauração da democracia. A fragilidade desta perspectiva tende a negligenciar justamente aqueles que dão a legitimidade às instituições, isto é, a população com suas crenças, valores e sentimentos que os orientam para este ou aquele fim. Não lhes interessa a dinâmica da cultura política, o comportamento político, mas a preservação das instituições. Assim, encontram-se com aqueles analistas que buscam na estabilidade do sistema ou das instituições (que pode ser ou não a mesma coisa) o objetivo da democracia. O entendimento continua sendo a democracia no plano da representação, embora a qualidade das instituições são um dos pontos chaves do sistema político.

Cabe sinalizar que mesmo um dos maiores expoentes da análise institucionalista não descarta a possibilidade de mudanças institucionais podendo estas envolver mudanças, política de mudança institucional pode envolver uma ou mais das seguintes opções: (1) uma mudança no conjunto de jogadores; (2) uma mudança nas jogadas permitidas; (3) uma mudança na sequência do jogo; (4) uma mudança na avaliação disponível (TSEBELIS, 1998/2002).

Do outro lado desta divisão operacional lógica, encontramos a posição que limita a estabilidade da democracia à adesão das elites econômicas, políticas, militares ou burocráticas à democracia liberal, que, com base num cálculo racional, tentariam organizar o sistema político. Esta perspectiva poderia ajudar a explicar intervenções militares como, por exemplo, o golpe militar de 1964 no Brasil, que seria funcional aos interesses de grupos capitalistas partícipes da modernização econômica do país (MORAES, 1989).

Ainda dentro deste campo, que chamamos de elitista, encontramos as hipóteses formuladas por R. A. Dahl e V. O. Key (*apud* BUDGE, 1971), que procuram vincular a estabilidade democrática à adesão aos princípios democráticos não apenas das elites, mas dos indivíduos politicamente comprometidos, desconsiderando a influência dos demais, relativamente apáticos politicamente.

A teoria da estabilidade institucional talvez possa ser útil para ajudar a explicar situações nas quais encontramos uma democracia profundamente consolidada. Já a elitista, para estudar sistemas instáveis. No entanto, mesmo nestes casos, deve-se perguntar até que ponto ambas não seriam parte de uma explicação maior de estabilidade democrática, que levaria em consideração simultaneamente a adesão das elites e a existência de instituições consolidadas. Ou, ainda, nas palavras de Adam Przeworski:

uma democracia está consolidada quando, dentro de determinadas condições econômicas e políticas, um sistema específico de instituições torna-se regra geral, *quando ninguém consegue imaginar-se agindo fora das instituições democráticas e quando tudo o que os perdedores desejam é tentar outra vez*, no quadro das mesmas instituições sob as quais acabaram de ser derrotados (grifo nosso) (PRZEWORSKI, 1994, p. 46).

Przeworski introduz outra variável no debate, ao argumentar que a estabilidade democrática (ou a consolidação da democracia, como prefere) encontra sua razão na medida em que as pessoas nela acreditem. Dito de outra forma, tanto as elites quanto os demais grupos sociais precisariam dialeticamente crer no sistema para a materialização de sua estabilização. Seria, em certa medida, suficiente para entender a importância do estudo da opinião dos eleitores (e das elites) sobre valores ligados ao sistema político para a

formação de uma democracia estável. Falta considerar, porém, os diversos fatores que compõem a legitimidade, para que se possa, de forma mais objetiva, trabalhar com dados empíricos.

A resposta a este ponto pode ser encontrada na formulação de Francisco Ferraz (1971) que, ao sintetizar as características de uma democracia estável, não apenas leva em consideração a totalidade de seus aspectos, como enumera as suas diversas partes constitutivas. Segundo o autor, para ser estável, uma democracia deve possuir:

(1) alto nível de legitimidade: quer dizer, o regime, tanto em suas instituições políticas como pelos líderes em posições de poder, é aceito como válido pela população; (2) alto nível de eficiência das estruturas governamentais, isto é, o regime desempenha bem suas funções, tendo sucesso ao enfrentar os desafios que a sociedade lhe apresenta e sendo capaz, além disso, de agir com eficiência durante as crises; e (3) autenticidade: as decisões governamentais que fazem o governo ser eficiente devem surgir do processo democrático, de forma que as estruturas democráticas não sejam meras fachadas, escondendo um governo não-democrático (FERRAZ, 1971, p. 3).

As características enunciadas por Ferraz, porém, se ampliam o espectro de análise, não permitem verificar em que medida se relacionam as diferentes dimensões. Desta forma, a posição que nos parece mais adequada é aquela que trata dialeticamente as diferentes concepções sobre o assunto. Assim, para a construção de instituições efetivamente democráticas, no sentido de serem relativamente perenes, seria necessária a existência de uma predisposição para elas por parte da cidadania, em particular das elites; esta pre-

disposição, por sua vez, implicaria a possibilidade de construção daquelas instituições.

Finalizando, estabilidade democrática e opinião pública são dimensões interrelacionadas: um sistema estável e que resolva ou equacione a solução de problemas sociais será entendido pela população como positivo, obtendo apoio e legitimidade (CASTRO, 2011). Por outro lado, sendo sustentado pela população, determinado regime poderá criar as condições de tornar-se (ou continuar) estável. Desta forma, clara fica a importância do estudo das opiniões e atitudes da cidadania para verificar-se o nível de estabilidade de um sistema, dada a vinculação entre ambas as dimensões.

Para verificar empiricamente a relação entre a opinião do eleitorado e a estabilidade do sistema democrático, surge o conceito de Cultura Política. Este conceito foi introduzido em sua forma contemporânea pelo cientista político norte-americano Gabriel A. Almond, em um artigo preparado para ser apresentado em uma conferência sobre Política Comparada, em Princeton, em 1955, e publicado em agosto de 1956 (ALMOND, 1956). A utilização do conceito, especialmente a partir de Almond e Verba (1963), permitiu a investigação empírica das atitudes e orientações do eleitorado. O importante a considerar é que esta teoria subverte o caminho usual da análise política de até então: segundo ela, o centro explicativo da política deixa de ser as instituições políticas e passa a ser o eleitorado, com suas atitudes e ações.

A teoria e a técnica de pesquisa de Cultura Política desenvolvidas por Almond e Verba têm como base o estudo direto das opiniões do eleitorado, com o uso de pesquisas tipo survey, buscando descobrir a existência de regularidades e padrões nas atitudes das pessoas.

Por intermédio do estudo da Cultura Política de determinada sociedade, podem-se conhecer as dimensões subjetivas e psi-

cológicas da política (BAQUERO, 1994, p. 1). O pressuposto básico é que existe um comportamento político e que ele pode ser conhecido pelo uso de pesquisas específicas. Em suma, estas técnicas permitem que se possa conhecer o comportamento do eleitorado e, em consequência, as relações existentes entre as opiniões sobre a democracia e a estabilidade democrática.

Os estudos de Cultura Política trouxeram uma grande frustração entre os estudiosos de democracia. Se sempre houve a crença de que o cidadão democrático era politizado, interessado nas questões sociais, preocupado com o sistema político, os estudos políticos a partir de então indicaram justamente o oposto: que a participação política não era uma característica das democracias consolidadas. Este achado em muita medida indicou que haveria a necessidade de serem revistas as teorias sobre democracia, especialmente no que tange à participação política. De uma premissa, a participação política passa a ser considerada uma necessidade para o fortalecimento da democracia. Da mesma forma, a estabilidade de uma democracia precisa considerar a adesão da população a valores democráticos, uma vez que uma democracia política pode existir mesmo quando a população tenha valores considerados não-democráticos. Eckstein (1966), ao estudar a democracia na Noruega, faz um provocativo debate, que pouco foi estudado pela Ciência Política hegemônica, colocando a “teoria da congruência” em contraposição à de Almond e Verba. Para Eckstein, devemos conhecer profundamente a sociedade e verificarmos se a cultura política e a sociedade são congruentes.

Algumas conclusões

A democracia é cada vez mais considerada um valor em si e independente da história e cultura de dada sociedade, cabendo tão

somente o seu aprimoramento. Ou seja, bastaria a existência do conceito em si para ter a sua definição e a sua razão de ser. Se o crescente estudo da qualidade da democracia é uma realidade, autores têm explicado que isto se deve ao interesse em conhecer que tipo de democracia temos e qual queremos (IAZZETTA, 2013, p. 139.) Tais estudos, porém, geralmente se limitam a tentar aperfeiçoar a democracia procedimental, sem questionar ou avançar em seu conteúdo.

Neste contexto, vem o debate sobre a crença na democracia como fator de estabilidade democrática. Partindo-se do pressuposto, discutido anteriormente, da existência de uma relação dialética entre a predisposição para a democracia e a sua instalação e manutenção, torna-se imprescindível que se considere a opinião pública como dimensão importante para a compreensão da estabilidade democrática. Poder-se-ia argumentar que talvez não se encontrem evidências empíricas de que, mesmo a existência de uma cultura política democrática, poderia significar o estabelecimento ou manutenção de uma democracia (inclusive por dificuldades metodológicas). Se, no entanto, a cultura política pode não ser determinante para a instalação de uma democracia, ela pode vir a ser o diferencial em caso de um retrocesso. Em outras palavras, um povo com uma cultura política democrática pode garantir (ou ao menos influir em) a manutenção das regras do jogo no caso de alguma tentativa de golpe ou de ruptura institucional.

Aqui retomamos a questão da introdução: é necessária uma certa cultura democrática para legitimar e fortalecer um regime democrático e permitir a sua manutenção. Neste sentido, pode-se perguntar qual seria o “espírito da democracia”, deliberadamente parafraseando “o espírito do capitalismo” de Weber, que, conforme o autor, possui qualidades específicas e “el logro del ascetismo intramundano fue configurar los motivos fundamentales unitários

para cultivar estas cualidades” (WEBER, 2011, p. 474). Há, portanto, sentido em ressaltar a importância dos valores e crenças que orientam a vida em sociedade.

Assim, em uma democracia do tipo liberal, quais seriam os valores a serem perseguidos no plano cotidiano e que a influenciariam? Em termos de valores gerais, para citar os mais importantes, seriam aqueles relacionados:

- ao respeito às leis em detrimento de soluções e condenações a priori (neste caso, por exemplo, a instituição do habeas corpus foi um passo importante para o estabelecimento de garantias aos indivíduos);
- à valoração dos indivíduos e das individualidades sem tornar-se, porém, impermeável à importância das instituições e de interesses de uma coletividade;
- à busca de conhecimentos diversos para formação de uma opinião;
- a valores morais e religiosos, que não deveriam interferir na esfera pública.

As nações latino-americanas são distintas daquelas europeias e norte-americanas; neste caso, teríamos também que repensar quais valores democráticos seriam os nossos. Teríamos, provavelmente, esses valores com características próprias. É o caso, por exemplo, do aumento da moralização da sociedade, em termos gerais e em termos políticos, da moral como fator discricionário, tais como roubo ou corrupção. Atualmente, essa clivagem está aparecendo na política brasileira de maneiras distintas. Na década de 90, a honestidade era considerada um ponto relevante e definidor da esquerda, por exemplo. Nos dias atuais, isso já está se modificando. Caímos para o outro extremo: não importa mais essa ques-

tão, ou melhor, faz parte da política, adquirindo uma espécie de resignação geral?

A manifestação destes valores não se dá somente nos momentos eleitorais, caracterizados pela presença mais aguda das avaliações sentimentais do que racionais. É, portanto, no cotidiano do trabalho, da relação interpessoal, na família, na educação, que podemos ou não encontrar traços de condutas democráticas. Neste aspecto, retomando Przeworski (2010, p. 33), o desafio de equilibrar ordem com não interferência se torna uma tarefa complexa, uma vez que a sociedade apresenta valores não liberais. Ou ainda, questionar as condições de enfrentar o desafio de gerar igualdade no terreno socioeconômico, haja vista a imensa desigualdade social existente no país.

Apontamos aqui, como sugestão de novos estudos, a necessidade de se retomar a tese de um Brasil liberal-autoritário de Bolívar Lamounier e verificar em que medida poderia se aplicar aos dias atuais e ser pensando para outros países latino-americanos (apesar de estamos em um contexto diferente daquele em que Lamounier criou a tese e para qual ela se aplicava).

Podemos, por outro lado, considerar às avessas o argumento de que a crença na democracia seria um fator de sua estabilidade: o descompromisso da cidadania com a democracia abriria espaço para rupturas institucionais por parte de setores eventualmente interessados nisto. Este descompromisso por parte da população se daria em função do descontentamento com os efeitos da democracia na melhoria da sua qualidade de vida. Como argumenta Dahl (1990, p. 43), democracia e bem-estar econômico mantém uma “correlação extraordinariamente forte”, embora o autor não crie uma vinculação causal entre os fenômenos. Para o autor, na realidade, o que importa para a existência (e manutenção) da democracia, não é necessariamente a existência de padrões materiais e de

consumo como os encontrados nos países industrializados avançados, mas “[...]... de um senso geral de relativo bem-estar econômico, justiça e oportunidades, situação esta que se fundamenta não em padrões absolutos, mas na percepção de vantagens e privações relativas”. Neste sentido, a visão da Dahl é coerente e reforça a visão de congruência de Eckstein.

No caso brasileiro, diferentemente de outros países latino-americanos, como Argentina, Uruguai e Chile, deve-se considerar que, após longo período de ditadura, a expectativa do retorno à democracia criou ilusões de que ela poderia resolver a totalidade dos problemas nacionais. Como é sabido que os problemas sociais da América Latina vão bem além da esfera da política institucional, a transição democrática por si só naturalmente não poderia solucioná-los. Desta forma, abre-se espaço “[...] ao desencanto, à apatia e até à hostilidade em face de distorções que, muitas vezes, envolvem políticos e instituições democráticas” (MOISÉS, 1994, p. 82). Ou, como coloca Przeworski (1994, p. 48), “[...] em certos casos, a não-adesão [à democracia] também pode significar a recusa dos indivíduos à participação: a indiferença diante dos resultados produzidos pelas instituições democráticas”.

Se considerarmos o ambiente de incerteza política da América Latina, onde a implementação das políticas neoliberais, a despeito do discurso oficial, tem levado a um crescente descontentamento por parte da população, o desencanto com a democracia pode vir a se constituir em fator de apoio ou indiferença a um potencial retrocesso político. Desta forma, se, do ponto de vista teórico, a opinião pública pode ser considerada importante para o fortalecimento da democracia, esta teoria parece encontrar fundamento na realidade latino-americana, cujo processo de transição para a democracia não pode em absoluto ser considerado concluído e muito menos irreversível.

Referências

- ALMOND, Gabriel. Comparative political systems. *The Journal of politics*. n.18, 1956.
- ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The Civic culture*. Boston: Little, Brown and Company, 1963.
- BAQUERO, Marcello. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: estado e partidos políticos. In: BAQUERO, M. (Org.). *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre: UFRGS, 1994.
- BARREDA, Mikel; BOU, Marc. La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos. *Revista América Latina Hoy*, vol.56(0), 2011.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BUDGE, Ian. *La Estabilidad de la democracia*. Buenos Aires: Paidós, 1971.
- CASTRO, Henrique Carlos de O. de. Cultura Política, Democracia e Hegemonia na América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v.5, 2011.
- COUTINHO, Carlos Nélon. *A Democracia como valor universal*. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.
- D'ARAUJO, Maria Celina. Democracia e golpismo. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, p. J3-J3, 30 set. 2012.
- DAHL, Robert A. *Um Prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- _____. *Um Prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- _____. *Es Democrática la constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- DOWNS, Anthony. *An Economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- ECKSTEIN, Harry. *Division and cohesion in democracy: a study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

- FERRAZ, Francisco. *A Infraestrutura social da democracia americana*. Porto Alegre: IESPE/PUCRS, 1971.
- IAZZETTA, Osvaldo. Democracia, calidad de la democracia y democratización. *Revista Debates*. Porto Alegre, Vol.7(1), p.139, 2013.
- LEFORT, Claude. *A Invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. V. Calidad de la democracia en Venezuela Quality of democracy. *Revista América Latina Hoy*, vol.62(0), 2013.
- LIPSET, Seymour Martin. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, v. 53, n. 01, p. 69-105, 1959.
- LOWY, Michel. Entrevista. *Revista Cult*. Edição A democracia e seus impasses. São Paulo: Ed. Bragantini, 2013.
- MOISÉS, José Álvaro. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática no Brasil*. (tese apresentada ao concurso de Livre-docência). São Paulo: USP, 1994.
- MOISÉS, José Álvaro; WEFFORT, Francisco. *Sobre o Blog qualidade da democracia*. Publicado em 1 de junho de 2012. Disponível em: <<http://qualidadedademocracia.com.br/>>.
- MORAES, Dênis de. *A Esquerda e o golpe de 64: vinte e cinco anos depois, as forças populares repensam seus mitos, sonhos e ilusões*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1989.
- MUNCK, Ronaldo. After transition: democratic disenchantment in Latin America. *European Review of Latin America and Caribbean Studies*, n.55, dec. 1993.
- PRZEWORZKI, Adam. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- _____. *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.
- RANINCHESKI, Sonia; CASTRO, Henrique Carlos de O. De. Democracia, crenças e cultura política na América Latina: da naturalização à

- construção dos conceitos, uma comparação. *Revista Pensamento Plural*. Pelotas: UFPEL, v. 6, p. 27-44, 2012.
- SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- STUART MILL, John. *The Collected Works of John Stuart Mill*, Volume XVIII - Essays on Politics and Society Part I, ed. John M. Robson (Introduction by Alexander Brady). Toronto: University of Toronto Press, London: Routledge and Kegan Paul, 1977. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=233&chapter=16535&layout=html&Itemid=27>.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Democratie en Amerique II*. Paris: Galimard, 1961.
- TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press, 2002.
- TSEBELIS, George; ALEMAN, Eduardo. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *World Politics*, v. 57, n. 3, p. 396-420, abril 2005.
- VITULLO, Gabriel E. As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes. *Revista Opinião Pública*, vol.12 no.2 Campinas Nov. 2006.
- VIZENTINI, Paulo F. *A guerra fria: o desafio socialista à ordem americana*. Porto Alegre, Leitura XXI, 2004.
- WEBER, Max. *La Ética protestante y el espíritu del capitalismo*. (Introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas). México: FCE, 2011.

Instituições, Cultura Política e Qualidade da Democracia: uma análise das rupturas institucionais na América Latina¹

Rodrigo Stumpf González

Introdução

No período recente tem crescido o debate sobre qualidade da democracia como um elemento importante para diferenciar regimes políticos que mantêm o funcionamento de instituições de acordo com um conceito minimalista de democracia, na medida em que a democratização deixou de ser um atributo suficiente de diferenciação.

As duas décadas finais do século XX forma prolíficas no estudo das transições políticas, com ênfase na passagem do autoritarismo para a democracia, como os trabalhos de Rouquié e Lamounier (1985); Cheresky e Chonchol (1986); O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1988); O'Donnell e Whitehead (1988), O'Donnell e Schmitter (1988), Linz e Stepan (1999), O grande numero de países que passaram a contar com governos eleitos levou Samuel Huntington (1994) a denominar este período de “Terceira Onda” da democracia. Um olhar excessivamente determinista levou Francis Fukuyama (1992) a prognosticar “o fim da história”, com o triunfo do modelo liberal sobre seus antagonistas.

¹ O autor contou com o apoio de bolsa de produtividade em pesquisa do CNPQ para o desenvolvimento deste trabalho.

A história não foi particularmente amável em sua resposta à Fukuyama. O triunfo do ideário liberal durou menos que o esperado, seja em seus aspectos políticos como nos econômicos. A receita de reformas econômicas do “Consenso de Washington” (WILLIAMSON, 1990) após uma década começou a perder força, seja em seu apelo eleitoral, seja pela falência econômica, com a derrota de candidatos defensores do neoliberalismo por partidos e líderes defensores do intervencionismo, apoiados em muitos casos pela valorização de “commodities”, como minerais, petróleo e gás, que permitiram financiar programas governamentais destinados às populações mais pobres.

Contraditoriamente os dois exemplos de maior sucesso econômico no novo século, China e Índia, compartilham um estado forte e interventor, embora tenham modelos políticos opostos, a Índia mantendo uma democracia parlamentar e a China um regime de partido único que para os moldes ocidentais é caracterizado como autoritário.

O mundo ocidental também começou a ficar carente de exemplos que pudessem ser vendidos como os campeões da democracia, tendo em vista o autoritarismo velado que tomou conta dos Estados Unidos da América, como reação aos ataques de 11 de setembro de 2001. Medidas como o “Ato Patriótico” justificaram o aumento da vigilância e controles sobre os cidadãos do país e o completo desrespeito aos direitos de cidadão de outros países, substanciados em sucessivos escândalos, como os da prisão de Abu Ghraib, no Iraque, os prisioneiros sem julgamento em Guantánamo, os voos secretos para transferência de prisioneiros para centros de tortura (justificada nos manuais como técnicas duras de interrogatório), em locais do leste europeu e da Ásia, a política de assassinatos seletivos efetuados por meio de voos não tripulados (drones) e mais recentemente os controles da Agência de Segurança Nacio-

nal (NSA) sobre a Internet em escala mundial. Tais medidas têm contado com apoio majoritário da população estadunidense e, em alguns casos, inclusive contribuíram para aumentar a popularidade e reeleger o presidente, como a morte de Osama Bin Laden.

Entre as tradicionais democracias europeias também surgiram motivos para preocupação. A participação de diversos países na invasão do Iraque, sob o argumento do combate às “armas de destruição em massa” nunca encontradas foi em geral uma decisão de política externa dos governantes, que nem sempre contou com a simpatia da população. Seu resultado, no entanto, foi colocar estes países na rota dos ataques terroristas, com consequências como os atentados em Londres e Madri.

As medidas de segurança e a desconfiança contra estrangeiros, somadas à crise econômica de 2008, geraram uma onda de xenofobia gerando ataques e preconceito não apenas contra estrangeiros e imigrantes, mas também contra os cidadãos que pertencem a grupos culturais, étnicos ou religiosos identificados como perigosos, em particular os muçulmanos de origem árabe.

A crise econômica de países da zona do euro colocou em confronto populações dos países mais afetados (Grécia, Espanha, Portugal, Irlanda) com seus governos e com os governantes de países identificados como apoiadores de medidas impopulares (como a Alemanha).

Com isto identifica-se uma perda de representatividade do sistema políticos, com baixa da popularidade dos partidos tradicionais e crescimento de grupos mais radicais a direita ou à esquerda, o que já constatado anteriormente por Pharr, Putnam e Dalton (2000).

Entre as novas democracias eleitorais do leste europeu, tem havido a ampliação do desenvolvimento de regimes híbridos, que mantém eleições periódicas, mas convivem com medidas de restri-

ção ou perseguição a grupos de oposição, como tem ocorrido na Rússia, na Ucrânia, na Hungria e na Turquia.

Passadas quatro décadas dos primeiros processos de transição para a democracia analisados por O'Donnell e Whitehead (1988) – que justamente envolveram países hoje com profundas crises internas – Portugal, Espanha e Grécia, o momento parece de surgimento de um novo desafio para o processo democrático, que parece mais ameaçado por suas limitações – as promessas não cumpridas, referidas por Bobbio (1986) – que por um retorno aos modelos autoritários existentes nas primeiras décadas do século XX.

Como fica a América Latina neste contexto? Podemos falar em consolidação da democracia e passar a falar em níveis de qualidade da democracia para comparar nossos países, ou o fantasma do autoritarismo ainda está rondando nossas portas?

Levando em conta o processo eleitoral como um dos indicadores centrais de um regime democrático e o respeito ao resultado das eleições como uma das condições para se considerar um país uma democracia e tendo em vista que a maioria dos países mantém regimes presidencialistas, deve-se considerar como uma exigência democrática não apenas que o presidente seja eleito pelo voto dos cidadãos em eleições livres, mas que o eleito possa cumprir seu mandato até o final.

Longe de ser um exemplo de estabilidade constante, há inúmeros exemplos de ruptura institucional ocorridos nas últimas duas décadas em países da América Latina.

Este trabalho parte do princípio que é fundamental considerar entre as variáveis de definição da qualidade democrática aspectos referentes à cultura política. Estudos têm demonstrado a presença de uma posição ambivalente sobre a democracia em muitos países da América Latina, mantendo espaço para a defesa de soluções autoritárias para situações de crise social ou institucional.

Porém até que ponto a falta de uma cultura política democrática pode ser associada às situações de crise nos regimes? Este trabalho busca analisar os regimes democráticos instaurados na América Latina após transições ocorridas nos anos 80 e 90, verificando a relação entre os níveis de apoio específico e difuso à democracia e a ocorrência de rupturas institucionais, como a interrupção antecipada de mandatos presidenciais por renúncia ou golpe. Países com baixo nível de apoio ao regime ou satisfação com a democracia estariam mais sujeitos a este tipo de situação ou ela pode ocorrer igualmente em países com forte tradição de cultura democrática?

A seguir é discutida a relação entre estabilidade do regime e cultura política e definidas as variáveis que serão, na segunda parte, utilizadas para analisar comparativamente as situações de ruptura institucional ocorridas no continente.

A análise é baseada nos dados do Latinobarômetro e, complementarmente, do World Values Survey. O Latinobarômetro tem dados disponíveis de forma pública para o período 1996 a 2011, com exceção do ano de 1999, quando não foi realizada a onda. Nem todos os países que sofreram rupturas estiveram incluídos nas amostras do Latinobarômetro e WVS no período, o que limita a análise de casos como o do Haiti e República Dominicana. Ao final são apresentadas conclusões preliminares à luz dos dados apresentados.

Cultura política e estabilidade democrática

Levando em conta a teoria da cultura política (ALMOND e VERBA, 1965), a estabilidade de um regime está relacionada com a congruência entre a cultura política e as instituições. No caso dos regimes democráticos, a estabilidade do regime, seguindo o modelo de David Easton é reforçada pelos apoios em diferentes

níveis de elementos concretos e abstratos que compõem o sistema político. Estes elementos seriam o apoio a a) comunidade política, com o vínculo entre as pessoas em um país para além as instituições políticas específicas b) princípios do regime que representam os valores do sistema político; c) performance do regime, ou apoio à prática destas instituições; d) confiança nas instituições que compõe o sistema político e e) confiança nos atores políticos (NORRIS, 1999, p. 10).

Analisando dados do World Values Survey, Klingemann (1999) constata uma crescente diferença nas democracias entre os níveis de apoio abstrato aos princípios do regime democrático e os níveis de satisfação com seus resultados ou confiança nos governantes, o que ele denomina de democratas insatisfeitos. A esta situação Norris (1999, p. 270) se refere cunhando o conceito de cidadão críticos:

The evidence presented in this volume suggests that we have seen the growth of more critical citizens, who value democracy as an ideal yet who remain dissatisfied with the performance of their political system, and particularly the core institutions of representative government (NORRIS, 1999, p. 270).

No entanto, as conclusões a que chega apontam para resultados contraditórios, por um lado podendo contribuir para uma pressão popular que reforce os processos representativos, mas por outro tendo efeitos desestabilizadores no processo de consolidação de novas democracias.

O caso da América Latina estaria mais para a segunda situação do que para a primeira. Este perigo é identificado por Millet:

Also disturbing has been the failure of many traditional political parties and leaders to exercise effective power once they take office. In many nations polls indicate that political parties have the lowest or nearly the lowest popular support and credibility of any institution. The greatest threats to democracy often come from within rather than outside the system, from those who proclaim its virtues rather than those who advocate alternative forms of government (MILLET, 2008, p. 3).

A existência de uma cultura política híbrida no continente, com a permanência de níveis variáveis de aceitação de soluções autoritárias para as crises, é descrita por Moisés (2010).

As diferenças marcantes entre diferentes países em relação a elementos de uma cultura democrática também são identificadas por Perez (2008), em uma análise baseada em dados do LAPOP:

Support for attitudes conducive to a “stable democracy” seem weak in Latin America compared to Canada and United States, primarily owing to relatively low levels of support for the political system and weaker level of political tolerance. While citizens in some nations as Costa Rica and Uruguay exhibit relatively robust levels of support for attitudes conducive to a stable democracy, others such as Paraguay, Ecuador, Haiti and Bolivia express alarmingly low levels, thus helping to explain the political instability exhibited by these nations in the last decade (PEREZ, 2008, p. 37).

O autor identifica uma relação entre os níveis de satisfação com a democracia e a avaliação dos presidentes, o que poderia ser um fator interveniente nos processos de desestabilização.

In general, levels of satisfaction with democracy in Latin American seem to be correlated with presidential approval rates. Uruguay, Chile, Dominican Republic, Costa Rica, and Colombia — nations with relatively high levels of satisfaction — have presidents with relatively high levels of job approval. Nations like Haiti, Peru, Paraguay, and Ecuador had at the time of the surveys — early 2006 — presidents with relatively low approval rates. (PE-REZ, 2008, p. 25).

O que encontramos em comum entre os diferentes autores é uma preocupação com os baixos níveis de satisfação com os resultados obtidos após cerca de duas décadas de redemocratização e as possíveis consequências para a democracia. Mas e se este não fosse um problema para o futuro, mas uma realidade já presente, eventualmente disfarçada sob o manto de legalidade de formas não violentas de interrupção dos mandatos? Este aspecto é analisado a seguir.

As rupturas institucionais na América Latina

Este texto trata com o conceito de ruptura institucional e não golpe de Estado porque o conceito de golpe em geral é associado ao afastamento do governante por meio de uso ou ameaça da violência, ou o suporte de grupos que detêm esta possibilidade, como o exército. Conforme apontam Llanos e Marsteintredet (2010) a literatura tem variado no uso de termos para se referir a estes episódios na América latina no período recente.

Considera-se neste texto uma ruptura institucional qualquer interrupção do mandato que não ocorra de forma prevista anteriormente (fim do período de mandato, doença ou morte do

presidente).

Neste caso, mesmo as situações em que esteja se aplicando as leis existentes, a decisão de afastar o presidente, tomada pelo Congresso ou pelo Poder Judiciário, ou mesmo a renúncia voluntária do presidente, devido a pressões políticas ou da conjuntura econômica, são consideradas rupturas.

O fenômeno da interrupção dos mandatos antes de seu fim tem atraído a atenção de diversos autores. Perez Liñan (2000, 2008, 2009) dedica a sua atenção ao que chama de “julgamentos políticos” – situações em que o presidente é afastado ou forçado a renunciar por forças políticas, em geral representadas dentro dos congressos nacionais, que avaliam negativamente os resultados da gestão.

Valenzuela (2004) analisa os casos de interrupção de mandatos do ponto de vista institucionalista, tomando por base os trabalhos de Juan Linz (1990), buscando identificar falhas no sistema presidencialista que o tornariam propício a desencadear este tipo de crise política.

Hochstetler (2006) analisa não apenas os casos em que houve o afastamento do presidente, mas inclui também as situações em que a autora os define como “desafiados”, porém tendo triunfado sobre os adversários e completado o mandato. Segundo a autora, a existência de protestos nas ruas é um fator importante no resultado dos desafios. A autora inclui a sociedade civil como um ator no processo político, interferindo a partir de protestos contra denúncias de corrupção ou insucesso de políticas econômicas. No entanto, não fundamenta a mobilização popular nos conceitos da

cultura política².

Este ponto de vista é compartilhado por Marsteintredet (2010), que aponta as manifestações de rua como um gatilho que provoca as reações dos atores institucionais, embora não qualquer tipo de manifestação.

Não contando tentativas de golpe que não chegaram a ter sucesso (como os levantes militares contra Alfonsín na Argentina), no período de 30 anos analisado foram contabilizadas vinte e uma situações de ruptura, envolvendo onze países do continente (quadro 1).

A Argentina tem dois casos de renúncia de presidentes no período e uma antecipação de eleições. Ambas as renúncias foram causadas por crises econômicas. Casualmente, ambos os presidentes que renunciaram pertenciam à União Cívica Radical e foram substituídos por membros do partido Justicialista (peronista). Porém Raul Alfonsín renunciou cerca de seis meses antes do fim de seu mandato para antecipar a posse de um novo presidente, Carlos Menem, já eleito. Alfonsín também fora alvo de tentativas de golpe em anos anteriores, por grupos de militares descontentes com o processo de responsabilização de crimes cometidos durante a ditadura, porém o apoio da população ao presidente contribuiu para o

² Em 2006 ouvi o comentário de um Senador brasileiro que referindo-se ao escândalo político conhecido como “Mensalão”, que abalou o final do primeiro mandato do Presidente Lula, de que as condições legais para propor um processo de *impeachment* do presidente existiam, mas houve a avaliação por parte de lideranças no Senado de que a ausência de um “clamor das ruas”, devido à grande popularidade do presidente tornavam a possibilidade de afastamento perigosa, pois em caso de renúncia, Lula poderia voltar “nos braços do povo” na eleição seguinte, desmoralizando o Congresso. A estratégia proposta pela oposição foi utilizar o escândalo para desgastar a imagem de Lula nas eleições, o que não surtiu o efeito desejado.

insucesso dos golpistas.

No segundo caso, Fernando de la Rúa foi forçado a renunciar em meio à crise cambial, sendo substituído pelo senador Eduardo Duhalde, escolhido pelo Congresso para completar o mandato e que fora derrotado nas eleições presidenciais de 1999 por De la Rúa. Por sua vez, Duhalde antecipou a realização das eleições, dando posse ao sucessor antes do tempo previsto para o término do mandato³.

O caso peruano é *sui generis* pelo fato de que o mesmo presidente provocou duas rupturas na mesma década. Alberto Fujimori foi responsável por um auto-golpe, por meio do qual fechou o Congresso, realizou reformas constitucionais e garantiu mandatos sucessivos. No entanto, o mesmo presidente viu esvaír-se sua popularidade no fim da década, sendo forçado a renunciar em 2000, após iniciar seu terceiro mandato, envolvido em escândalos que acabaram por levá-lo à prisão (VALENZUELA, 2004).

Na Guatemala uma tentativa de auto-golpe mal sucedida levou à posterior renúncia de Jorge Serrano.

A Venezuela conta com duas interrupções de mandatos no período, com dinâmicas e resultados diferentes. Carlos Andrés Pérez, em um momento de crise econômica conseguiu manter-se no cargo após duas tentativas de golpe militar lideradas pelo então Coronel Hugo Chávez e seu movimento em 1992, porém foi afastado por meios legais, ao ser envolvido em um escândalo de desvio de fundos públicos (PEREZ-LIÑAN, 2000).

³ Agradeço a Osvaldo Iazzetta por chamar a atenção para a situação da sucessão Duhalde-Kirschner.

Quadro 1 – Mandatos interrompidos na América Latina 1983-2013

	Ano	Presidente	Motivo
ARGENTINA	1989	Raúl Ricardo Alfonsín.	Renúncia/Antecipação da posse do sucessor
	2001	Fernando de la Rúa.	Renúncia
	2002	Eduardo Duhalde	Antecipação de eleições
BOLÍVIA	1986	Hernán Siles Zuazo.	Renúncia
	2003	Gonzalo Sánchez de Lozada	Renúncia
	2005	Carlos Diego Mesa	Renúncia
BRASIL	1992	Fernando Affonso Collor de Mello	Renúncia
EQUADOR	1997	Abdalá Bucaram Ortiz.	Deposição
	2000	Jamil Mahuad Witt.	Deposição
	2005	Lucio Gutiérrez.	Deposição
GUATEMALA	1993	Jorge Antonio Serrano Elías.	Auto-golpe /Deposição
HAITI	1991	Jean-Bertrand Aristide.	Deposição
	2004	Jean-Bertrand Aristide.	Deposição
HONDURAS	2009	Manuel Zelaya.	Deposição
PARAGUAI	1999	Raúl Alberto Cubas Grau.	Renúncia
	2012	Fernando Armindo Lugo	Deposição
PERU	1992	Alberto Kenya Fujimori.	Auto-golpe
	2000	Alberto Kenya Fujimori.	Renúncia
REPÚBLICA DOMINICANA	1994	Joaquín Balaguer	Renúncia
VENEZUELA	1993	Carlos Andrés Pérez Rodríguez.	Deposição
	2002	Hugo Chávez.	Deposição

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Valenzuela, 2004 Hochstetler, 2006, Perez Liñan, 2008 e González, 2012.

Por sua vez, Hugo Chávez, tendo sido eleito presidente para seu segundo mandato em 2001, foi vítima de um golpe frustrado em abril de 2002, que envolveu setores militares e lideranças empresariais, com o empresário Pedro Carmona assumindo interinamente o cargo. Chávez foi removido do cargo por dois dias e retornou devido às manifestações populares e à fidelidade de parte dos militares ao presidente deposto.

Depois de 21 anos de regime autoritário no Brasil (1964-1985), Fernando Collor de Melo foi eleito em 1989 nas primeiras eleições diretas desde 1960. Permaneceu pouco mais de dois anos e meio no cargo, renunciando na iminência da votação de seu afastamento pelo Congresso Nacional, onde era investigado por acusações de corrupção.

No Equador sucederam-se três presidentes que não completaram seus mandatos, afastados por acusações de irregularidades, em meio a crises econômicas, chegando ao ponto de se justificar o afastamento de Bucaram por suposta incapacidade mental (PEREZ-LIÑAN, 2000).

A Bolívia, país historicamente envolvido em constantes golpes de estado ao longo do século XX viveu na década de 90 um período de aparente tranquilidade institucional, depois da renúncia de Siles Zuazo em 1986. Em 2003 depois de sofrer pressões de protestos sociais que provocaram diversas mortes, Gonzalo Sanchez de Lozada renunciou, deixando o governo em mãos do vice-presidente, Garcia Mesa. Este permaneceu quase até o final do mandato, em 2005, quando também renunciou, com o presidente da corte suprema completando o mandato.

No Haiti, Jean Bertrand Aristide, primeiro presidente eleito na história do país, foi eleito em 1990, deposto por um golpe militar em 1991 retornou ao poder com apoio internacional em 1994, cumprindo o final do mandato. Eleito novamente em 2001 foi

deposto em 2004.

O Presidente do Paraguai, Raúl Cubas renunciou em 1999 e abandonou o país, sendo asilado no Brasil, devido a denúncias de seu envolvimento na morte do Vice-Presidente Luis Maria Argaña.

Depois de uma década em que as interrupções de mandato ocorreram praticamente de forma anual, a partir de 2005 elas se tornaram mais raras, ocorrendo dois casos, em 2009 em Honduras e 2012 no Paraguai.

Em ambos os casos o afastamento dos presidentes foi feito sob o manto da legalidade, com o uso de mecanismos de julgamento por supostas irregularidades. No entanto, o verniz de legalidade ficou arranhado pela invasão noturna e deportação do Presidente hondurenho Manuel Zelaya e pelo prazo pífio de 24 horas entre acusação, defesa e condenação do presidente paraguaio Fernando Lugo (LLANOS e MARSTEINTREDET, 2010).

Tendo em vista justificação de legalidade, como as renúncias ou julgamentos de natureza política, as interrupções de mandato ocorridas não são vistas necessariamente pela população como antidemocráticas. Salvo os casos venezuelano e haitiano, não foram golpes dentro da tradição latino-americana de ruptura institucional da ordem constitucional.

Estariam estas situações de ruptura relacionadas não apenas ao jogo político entre as elites governantes, mas também à conjuntura específica de um desencanto ou perda de apoio por parte dos governantes com relação à população? Esta possibilidade é analisada na sessão seguinte.

Apoio ao regime e estabilidade política

Tendo em vista o tema deste texto, que busca relacionar as situações de ruptura institucional e os diferentes níveis de apoio ao

sistema político, foram escolhidas três variáveis como indicadores. O apoio à democracia será utilizado como indicador da relação da população com os princípios do regime. A satisfação com a democracia como indicador da avaliação da performance do sistema e a aprovação do presidente como indicador da confiança em um dos atores políticos centrais do presidencialismo.

Apoio à democracia

Uma primeira verificação se dá na busca de relações entre os casos de ruptura institucional e os níveis de apoio difuso à democracia, o que se discute com base nos dados do quadro 2.

O apoio à democracia tem permanecido constante na média do continente, com uma leve queda nos anos do princípio deste século, mas com posterior recuperação. Alguns países mostram altos níveis de apoio, com destaque para Uruguai (79%), Costa Rica (75%) e Venezuela (71%) na média do período compreendido pelos dados.

Do lado negativo, destacam-se Paraguai (45%), Brasil (44%) e Guatemala (41%), como países com médias abaixo de 50% da população apoiando a democracia em qualquer circunstância.

No entanto, os países que possuem menores médias de apoio, Brasil e Guatemala, não sofreram rupturas no período recente, embora tenham vivido situações de afastamento de presidentes, por meios legais, no princípio da década de 1990.

Se por um lado ocorreram rupturas em países como o Paraguai e o Equador, que mantém um nível de apoio à democracia abaixo da média continental em praticamente todo o período, em outros casos as rupturas ocorreram em países que se mantém acima da média, como Argentina e Venezuela. No caso da Bolívia as rup-

turas ocorrem em momentos de baixo apoio à democracia, menor que a média continental.

Ao se analisar as manifestações de apoio difuso à democracia verifica-se uma variação grande entre os países que sofreram processos de interrupção de mandatos. Com a exceção de alguns anos específicos, eles são em geral baixos, ficando em torno ou até abaixo dos 50%. No entanto, não há um padrão específico de baixa deste apoio que possa ser identificado antes ou no ano em que houve a ruptura.

O apoio à democracia caiu de 70 pontos percentuais para 58 na Argentina do ano anterior para o ano da queda de de la Rúa. Também há uma queda observada na Bolívia de 2002 para 2003 e no Equador entre 1996 e 1997, No entanto, na Venezuela o apoio à democracia cresce no ano do Golpe. Também ocorre em Honduras e no Equador em 2005.

As situações de ruptura ocorridas no período, portanto, não parecem estar exclusivamente associadas a um baixo nível de apoio difuso ao regime democrático.

Satisfação com a democracia

Muitas das situações de ruptura ocorreram em momentos em que a satisfação com a democracia estava abaixo ou próximo da média do país. Em quase todos os casos, menos a Venezuela, estavam abaixo da média do continente (quadro 3).

Na Argentina o nível mais baixo de satisfação com o regime em todo o período se dá no ano seguinte à renúncia de de la Rúa, quando os efeitos da crise económica são mais sentidos, levando a uma segunda ruptura.

Por outro lado, países como o Brasil, Colômbia e México mantém uma média relativamente baixa de satisfação com o regi-

me, inferior à do continente, com períodos em que o nível de satisfação foi inclusive menor do que o dos países que sofreram rupturas.

Os países com maiores percentuais médios de satisfação com a democracia são Costa Rica (54%) e Uruguai (63%), únicos a manter uma média acima de 50% para o período. São seguidos pela Venezuela, com 45%.

Quatorze dos dezessete países considerados tem médias inferiores a 40% de satisfeitos com a democracia no período, com as médias mínimas de Paraguai (19%) e Peru (20%). Um indicativo de que salvo alguns países e momentos específicos, o desempenho do regime tem sido julgado insatisfatório para a maioria da população.

No entanto, este indicador não é suficiente para explicar as rupturas, por que em casos como o do Paraguai em 1999 e do Peru, em 2000, a satisfação continuou a cair nos governos dos sucessores do presidente afastados, com o nível mais baixo ocorrendo em anos posteriores, sem que este fato tenha levado a golpe ou renúncia.

No caso do Paraguai não estão disponíveis dados para o ano do golpe, mas havia um crescimento da satisfação nos anos anteriores, sendo que em 2008 e 2009 alcançou o nível mais alto de toda a série histórica. Colômbia (2001-2002) e México (2002-2004) também apresentaram momento de marcada insatisfação, sem sofrer rupturas.

Quadro 2 – Apoio à democracia 1996-2011 ⁴

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Média
Argentina	71	75	73	70	60	65	69	64	66	73	63	60	64	66	70	67
Bolívia	64	66	56	62	61	52	50	48	52	62	67	68	71	68	64	61
Brasil	50	50	48	38	38	37	35	41	37	46	43	47	55	54	45	44
Colômbia	60	69	55	50	49	39	46	51	46	53	48	58	50	60	55	53
Costa Rica	80	83	69	83	78	77	78	67	73	75	83	67	74	72	65	75
Chile	55	61	53	54	51	51	51	60	62	56	46	52	59	63	61	56
Equador	52	41	57	54	45	47	45	46	43	54	65	56	43	64	61	52
El Salvador	56	66	79	63	36	40	45	50	59	52	39	48	68	59	55	54
Guatemala	50	48	54	45	45	45	33	35	32	41	32	34	42	46	36	41
Hondura	42	63	57	64	65	57	55	46	32	50	38	44	55	53	43	51
México	53	52	51	45	46	63	53	53	58	54	48	43	42	49	40	50
Nicaragua	59	68	72	64	47	63	51	39	57	57	62	58	55	58	50	57
Panamá	75	71	71	62	39	55	51	64	52	55	62	55	64	61	60	60
Paraguai	59	45	51	46	37	41	39	44	33	43	35	53	46	49	54	45
Peru	63	60	63	64	71	55	50	46	40	55	47	45	52	61	59	55
Uruguai	80	86	81	83	83	77	78	80	77	77	75	79	82	75	75	79
Venezuela	62	64	60	61	61	73	68	74	78	70	67	82	84	84	77	71
América Latina	61	63	62	59	54	55	53	53	53	57	54	56	59	61	57	57

Fonte: Latinobarômetro, 1996-2011.

Obs.: Negrito e sombreado: anos em que ocorreram rupturas. Sombreado leve: anos anteriores e posteriores às rupturas.

⁴ Pergunta. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. *Aquí solo: ‘La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno’. * Percentuais excluindo não respondeu e não sabe.

Quadro 3 – Satisfação com a democracia⁵

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Media
Argentina	35	42	50	46	21	8	34	34	34	51	33	34	36	49	58	38
Bolívia	25	33	34	22	18	24	25	18	22	39	41	33	50	32	28	30
Brasil	22	23	27	19	24	21	28	28	22	36	30	38	48	49	37	30
Colombia	16	40	24	28	12	11	22	29	29	33	32	40	42	39	26	28
Costa Rica	54	68	54	61	54	75	46	47	39	48	47	44	63	61	44	54
Chile	29	37	32	33	27	28	33	42	46	42	37	41	53	56	32	38
Equador	35	31	34	23	16	16	24	14	14	22	35	37	33	49	49	29
El Salvador	28	48	47	27	26	38	33	37	36	25	34	37	60	43	35	37
Guatemala	19	40	57	36	20	35	21	20	28	31	30	27	30	28	23	30
Honduras	21	49	37	43	34	62	37	29	26	34	30	25	31	35	29	35
México	12	45	21	37	28	18	18	18	23	41	31	23	28	27	23	26
Nicaragua	25	51	26	16	26	59	31	20	18	26	43	38	35	36	38	33
Panama	29	39	34	47	24	44	24	35	20	40	38	34	61	56	54	39
Paraguai	22	15	24	12	11	7	9	14	15	12	9	23	31	35	39	19
Peru	30	21	18	24	18	18	11	6	13	23	17	16	22	28	31	20
Uruguai	52	65	68	69	57	53	44	44	63	66	66	71	79	78	72	63
Venezuela	31	36	35	55	42	40	37	42	55	57	59	49	49	49	45	45
América Latina	28	40	37	35	27	33	28	28	30	37	36	36	44	44	39	35

Fonte: Latinobarômetro, 1996-2011.

Negrito e sombreado: anos em que ocorreram rupturas. Sombreado leve: anos anteriores e posteriores às rupturas.

⁵ Pergunta. En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? *Aquí sólo ‘muy satisfecho’ más ‘más bien satisfecho’. * Percentuais excluindo não respondeu e não sabe.

Aprovação do Presidente

Se o baixo nível de satisfação com a democracia pode ser um dos indicadores de fragilidade do regime político e tendo em vista que no sistema presidencialista o sucesso ou insucesso das ações governamentais em geral é atribuído pessoalmente ao presidente, a seguir busca verificar-se se há relação entre o nível de aprovação dos presidentes e os casos de ruptura. Os dados disponíveis no Latinobarômetro compreendem apenas o período a partir de 2002, não sendo possível analisar os casos ocorridos no período anterior (Quadro 4).

No caso da Argentina, a aprovação de Duhalde está bastante abaixo da média do período, de 53 pontos. A mesma situação ocorre no Equador, porém o nível mais baixo de aprovação ocorre no ano anterior ao afastamento do Presidente. Dados do World Values Survey mostram que esta aprovação já era baixa no final do mandato de Carlos Menem, em 1999, com 27% de aprovação.

Diferente dos casos de Chávez e Zelaya, que contavam com níveis razoáveis de aprovação no ano em que sofreram o golpe. No caso de Honduras, a aprovação do Presidente no momento do afastamento era maior do que no ano anterior, ligeiramente abaixo da média do país. No caso venezuelano, a aprovação no ano do golpe está na média do período e é inclusive superior à dos dois anos seguintes.

A aprovação do presidente, associada a um alto nível de apoio abstrato à democracia na Venezuela e razoável satisfação com o regime podem estar associados à resistência popular ao golpe.

No caso boliviano há uma recuperação da aprovação da presidência com a primeira mudança, ocorrida em 2003. A aprovação permanece alta, acima da média do país para o período, que é de 41 pontos, mesmo no ano da renúncia do vice-presidente em-

possado em 2003 para completar o mandato, o que pode levar à consideração que esta aprovação é extremamente volátil e pode ter desaparecido em questão de meses.

No Equador a aprovação das gestões presidenciais é baixa no período, quase metade da média, sendo que seu ponto mais baixo se dá no ano anterior à queda do presidente, mas segue baixo no ano seguinte para seu sucessor, tendo um crescimento apenas com a posse de Rafael Correa em 2007.

No entanto, baixos níveis de aprovação não são exclusivos destes países. O mais baixo nível de aprovação detectado se dá no Paraguai, em 2002 e 2003 na gestão de Luis González Macchi que havia sucedido Raul Cubas após a sua renúncia em 1999.

No Peru entre 2002 e 2005 a aprovação de Alejandro Toledo tem uma queda pronunciada e no Uruguai entre 2002 e 2004, período em que o país sofreu as consequências da crise argentina, a gestão de Jorge Batlle teve baixos níveis de aprovação.

No entanto, enquanto o Uruguai é um dos países mais estáveis do continente, o Peru não sofreu rupturas no período subsequente à saída de Fujimori em 2000.

Já no caso do Paraguai o golpe que afastou Fernando Lugo aparentemente não teve relação com a aprovação popular de sua gestão, que embora estivesse em queda em relação ao ano de sua posse (2008) ainda estava acima da média do país em 2011.

Quadro 4 – Aprovação do presidente⁶

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Média
Argentina	14	86	73	71	73	52	34	25	40	57	53
Bolívia	42	24	48	60	54	60	53	57	46	41	49
Brasil	34	62	53	47	62	58	79	84	86	67	63
Colômbia	13	64	75	69	70	68	75	72	75	75	66
Costa Rica	52	37	50	32	56	55	45	75	53	48	50
Chile	50	54	64	66	67	55	59	85	55	28	58
El Salvador	35	48	57	58	48	54	51	83	71	63	57
Guatemala	12	15	36	44	45	28	46	52	47	43	37
Honduras	57	52	44	39	57	56	35	44	51	52	49
México	47	46	41	41	60	60	58	52	59	59	52
Nicarágua	84	32	30	32	23	54	32	37	58	50	43
Panamá	23	14	20	39	57	37	41	80	59	62	43
Paraguai	5	8	57	39	33	17	86	69	55	49	42
Peru	23	10	8	16	57	29	14	26	30	52	27
Equador	30	27	20	24	23	74	66	59	58	64	45
Uruguai	30	16	12	72	63	61	61	74	75	63	53
Venezuela	51	35	43	65	65	61	48	45	47	49	51

Conclusões Preliminares

A estabilidade do regime político pode ser atribuída a um conjunto de fatores que interage. Os aspectos institucionais, como os discutidos por Linz (1990), devem ser levados em conta, como os mecanismos institucionais para o enfrentamento de crises.

No entanto, se tomados apenas os argumentos relativos aos mecanismos formais de solução dos conflitos, todos os regimes presidencialistas deveriam ser instáveis ou sujeitos a rupturas nas situações de crise. No entanto, a análise do continente mostra que

⁶ P. ¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre)...? *Aquí solo 'Aprueba'

nem sempre isto ocorre, como pode ser citado o caso do Uruguai, que sofreu uma crise econômica quase tão grave como a Argentina, mas não afastou seu presidente, por menor que tenha sido a aprovação de sua gestão.

O que nos leva a um segundo nível de análise, que é o do suporte da população ao regime. Conforme constatado por Pérez (2010), parece haver uma relação direta entre a satisfação com a democracia e a aprovação do presidente.

Porém nos casos em que há um alto grau de insatisfação, associado a uma baixa aprovação do Presidente poderia haver um risco ao regime. Neste caso torna-se importante o nível de apoio difuso à democracia. Em um país que a esmagadora maioria da população condena o uso de meios autoritários para a solução das crises e substituição do presidente esta solução tem menor probabilidade de ocorrer.

No entanto, há uma outra variável a ser considerada, que é a intervenção das elites políticas e militares. A opção da ruptura institucional em geral pode vir apoiada por algum tipo de manifestação de descontentamento popular, como aponta Hochstetler (2006) e Marsteintredet (2010). No entanto, os protestos em geral são insuficientes para gerar o afastamento se não houve a negociação de um substituto.

Neste sentido, o que se constata da análise dos dados é a diferença entre dois padrões de ruptura institucional – as que são consumadas por atos de renúncia, portanto com algum nível de aceitação por parte do presidente que abandona o cargo e as que são consumadas por atos externos, seja diretamente um golpe ou uma decisão de afastamento determinada pelo Congresso ou Poder Judiciário, à revelia do ocupante do cargo.

Constata-se que os casos de renúncia ocorrem nas situações em que a pressão de um dos outros poderes ocorreu em situações

em que o nível de aprovação do Presidente e o nível de satisfação com o desempenho do regime eram baixos. A alternativa de resistir no cargo não encontrava eco na população.

Esta conjugação de fatores, no entanto, não foi suficiente para levar à ruptura dos mandatos nos países em que há um alto nível de apoio difuso ao regime democrático. Mesmo tendo havido uma baixa no nível de satisfação e uma queda abrupta da aprovação do presidente no Uruguai entre 2002 e 2004 o mandato foi cumprido, levando à alternância no poder, com a vitória da oposição.

Este fato pode ser atribuído a uma oposição leal ao regime, que mesmo diante da crise não buscou uma solução de ruptura, ou à consciência destas lideranças, de que uma solução desta natureza não contaria com o apoio da população.

Por outro lado, naqueles casos em que o descontentamento necessariamente não atinge toda a população, havendo níveis razoavelmente altos de satisfação com o governo, como foram os casos de Venezuela em 2002, Honduras em 2009 e Paraguai em 2011, a atuação da elite política, secundada pelo apoio ou neutralidade de setores militares pode ser decisiva no processo de ruptura.

O resultado final é dado pela capacidade de mobilização dos setores pró-governante para impedir o resultado de ruptura. Estes foram decisivos no caso Venezuelano e não impediram os afastamentos de Lugo e Zelaya.

O que nos leva a uma outra característica dos regimes, para além dos aspectos institucionais e da cultura política da população, que é a composição dos blocos de apoio aos presidentes eleitos.

A emergência de líderes carismáticos, que mobilizam grande apoio popular, pode contribuir em uma maior identificação da população com a democracia, aumentando os níveis de apoio específico e difuso, bem como gerando altos percentuais de aprovação do governante. São democracias no modelo plebiscitário, descrito

por Weber (1990), ou delegativas, conforme o modelo proposto por O'Donnell (1991).

No entanto o alicerce destes governos, mais do que nas instituições, está na liderança do governante. Quando este é retirado do governo, a capacidade de mobilização de seus aliados é um fator fundamental no sucesso ou insucesso da ruptura proposta.

O suporte incondicional às regras democráticas é um fator que pode impedir que a ruptura seja uma das alternativas viáveis às elites em disputa para a solução das crises. No entanto, os dados indicam que este é um cenário de exceção no continente.

Assim o regime passa a estar alicerçado no apoio das elites representadas nos parlamentos, cortes judiciais ou chefias militares ou na avaliação de resultados do regime e do dirigente por parte da população. Quando um destes suportes falha, a ruptura passa a se apresentar como uma solução dentro da agenda de possibilidades no enfrentamento das crises políticas.

Por isso, ainda que os golpes civis ou militares na velha tradição do autoritarismo do século XX tendam a se tornar cada vez mais raros, as novas formas de ruptura, travestidas de respeito aos mecanismos legais e de manutenção formal da democracia devem continuar a fazer parte do cenário político da América Latina no século XXI.

Referências

- ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown & Company 1965.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CHERESKY, Isidoro; CHONCHOL, Jacques (Ed.). *Crise e transformação dos regimes autoritários*. São Paulo: Icone Ed, 1986.

- FUKUYAMA Francis; *The End History and The Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- GONZÁLEZ, Rodrigo. Leaders or Institutions? Influence of Presidential Elections on Support for Democracy in Latin America. In: *IPSA - World Congress of Political Science*, Madrid, p. 1-20, 2012.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics*, vol. 38, n. 4, p. 401-418, jul. 2006.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- INFORMES ANUAIS DO LATINOBARÔMETRO (1996-2011). Disponível em <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>>
- KLINGEMANN, Hans-Dieter. Mapping political support in the 1990s: A global analysis. In: NORRIS, Pippa (Ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press, p. 31 a 55. 1999.
- LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, vol 1, n. 1, p. 51-69, winter 1990
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. Paz e Terra, 1999.
- LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv. Ruptura y continuidad: la caída de «Mel» Zelaya en perspectiva comparada. *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, n. 55, p. 173-197, 2010.
- MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, p. 31-50, 2008
_____. *Presidential Interruptions in Latin America*. Concepts, Causes, and Outcomes. PhD Thesis. The University of Bergen, 2010.
- MILLETT, Richard L. Democracy in Latin America: promises and perils. In: MILLETT, Richard L.; HOLMES, Jennifer S.; PÉREZ, Orlando J. (Ed.). *Latin American democracy: emerging reality or endangered species?*. Routledge, p. 1 a 5, 2008.

- MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: EDUSP, 2010.
- NORRIS, Pippa (Ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press, USA, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. São Paulo. *Novos estudos CEBRAP*, v. 31, p. 25-40, 1991.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence. *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, 1988.
- ODONNELL, G.; SCHMITTER, P. *Transição do regime autoritário*. Primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.
- O'DONNELL, Guillermo; WHITEHEAD, Laurence. *Transições do regime autoritário sul da Europa*. São Paulo: Vértice, 1988.
- PÉREZ, Orlando J Measuring Democratic Political Culture in Latin America . In: MILLETT, Richard L.; HOLMES, Jennifer S.; PÉREZ, Orlando J. (Ed.). *Latin American democracy: emerging reality or endangered species?*. Routledge, p. 21 a 40, 2008.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo?: sobre las crisis institucionales en los años noventa. *América latina hoy*, n. 26, p. 67-74, 2000.
- _____. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, p. 105-126, 2008.
- _____. *Juicio Político Al Presidente y Nueva Inestabilidad Política En América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D.; DALTON, Russell J. A quarter-century of declining confidence. *Journal of democracy*, v. 11, n. 2, p. 5-25, 2000.
- ROUQUIE, Alain; LAMOUNIER, Bolivar. *Como renascer as democracias*. Brasiliense, 1985.
- VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy* v. 25, n. 4, October, 2004.

- WEBER, Max. *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de cultura económica, 1990.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (ed). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics, p. 7-20, 1990.

Democratización, sociedad civil y espacio público: Argentina y Brasil en perspectiva

Mariana Berdondini

Introducción

La diversidad de prácticas, actores y temas desplegados en el espacio público político, la reformulación de las formas tradicionales de legitimidad y de los modos de articulación política, los desafíos y amenazas de los regímenes democráticos han reanimado la agenda de la teoría democrática en torno a la “calidad de la democracia” y la “democratización”. En tres décadas desde la democratización iniciada en América Latina, los años últimos experimentaron una revalorización de la política y lo político que renovó la reflexión sobre las categorías clásicas de las Ciencias Sociales. En este sentido, han sido recurrentes los interrogantes acerca de la relación entre teoría y práctica que cuestionan el vínculo entre la dimensión normativa de la teoría política y las prácticas sociales concretas, los valores que las motivan y las identidades individuales y colectivas que las gestan. De aquí la relevancia de analizar conceptos centrales de la Ciencia Política con la intención de nutrir la teoría desde los procesos sociales.

La preocupación por la construcción de un régimen democrático presenció el paso de la liberalización a la transición, la consolidación, para interrogarse por la calidad y advertir recientemente sobre el carácter abierto de la democracia, imperfecta y perfectible, en movimiento permanente, “un acto de auto pedagogía colectiva,

una paideia” (O’DONNELL, 2010a, p. 199)¹. Esta idea sobre la democratización y su reverso, como dos caras de una misma moneda, es central en Tilly (2010): un proceso dinámico siempre incompleto y que corre permanentemente el riesgo de inversión, y que, relacionados estrechamente, moviéndose en direcciones opuestas, producen democratización y desdemocratización (2010, p. 29). Desde esta perspectiva, la democracia es una clase de relaciones entre Estados y ciudadanos, en la que democratización y desdemocratización consisten en cambios en tales modalidades, donde las instituciones, los actores políticos y los movimientos sociales tejen una compleja trama.

He aquí la relevancia heurística del concepto de sociedad civil (SC) para pensar la política democrática habilitando otros espacios, temas y actores en la dinámica y relaciones a considerar. Las instituciones de la democracia representativa se fundan en los mecanismos establecidos en el régimen político: las elecciones – abiertas, competitivas, transparentes y mediante sufragio universal –, los partidos políticos y parlamentos como ejes de sus accionar. Por otro lado, los actores de la SC remiten a una pluralidad de formas, grupos interdependientes (movimientos sociales, asociaciones, organizaciones colectivas, representación de intereses o formas de movilización por temas) y formas de opinión y comunicación pública, institucionalizadas por mecanismos legales o derechos que suceden en esta esfera de sociabilidad, diferenciada del Estado y del mercado (COHEN y ARATO, 2000; HABERMAS, 1995). Apa-

¹ O’Donnell en su última obra trabaja fuertemente sobre esta idea en sucesivos lugares, señalando en las conclusiones explícitamente que el objeto de reflexión y práctica política es la democratización más que la democracia (2010a, p. 292-293).

rece el problema de la relación de las nuevas formas de acción colectiva con las instituciones legales, con el ordenamiento económico y jurídico, y fundamentalmente por la dimensión de lo público en los nuevos contextos.

El conflicto real o potencial con los derechos individuales y la existencia de una pluralidad de formas de vida, lo común-comunitario y lo público-general, lejos de tratarse de asuntos predefinidos se construyen a través de su aparición en el espacio público (RABOTNIKOF, 2005, p. 315). Con esta mirada, la apertura o clausura se juega en cada actor que logra hacer oír su voz, moviliza y aparece bajo la luz pública. Al mismo tiempo, el conflicto, la argumentación y el consenso, la publicidad de los actos, la circulación y atención a la información y la posibilidad de opiniones plurales (RABOTNIKOF 2005, p. 317) revitalizan este espacio.

Desde esta perspectiva, las relaciones Estado – SC – ciudadanía en su desafío de encuentro y construcción del espacio público resultan centrales para la democratización. Siguiendo a Arditi, así como la esfera política produce y transforma el orden mediante legislación, políticas públicas o acuerdos entre las fuerzas partidistas que se desempeñan como representantes de la voluntad general, la SC también es vista como lugar de la política (ARDITI, 2004, p. 15). En este caso su accionar e intervención se da en la esfera pública a través de la continua creación y recreación del orden colectivo, sea como gestores directos de proyectos legislativos y políticas públicas o como críticos de éstos, en el campo de la sociabilidad cotidiana o en la relación con el Estado (ARDITI 2004, p. 16).

La vigencia y relevancia de este debate también se juega en el reconocimiento de pujas por los sentidos en el campo de la teoría y de la práctica política, que redefinen continuamente lo político como foco de disputa y lucha democrática. Desde este lugar, vinculando los desarrollos de la Ciencia Política en América Latina con

los procesos políticos, interpelamos los enfoques buscando las claves para pensar la sociedad civil, las relaciones de representación y participación en torno al espacio público desde (y en) la democratización, con especial atención a las experiencias de Argentina y Brasil.

Democracia, calidad y democratización. Revisitando los debates

Tanto el concepto de “calidad” como el de “democratización” estuvieron tempranamente presentes con significados y contenidos diversos en la literatura académica como en el espacio público. En el cruce de las décadas del 70’/80’ el redescubrimiento de la democracia excedió las fronteras nacionales de Brasil y Argentina y se desarrolló regionalmente. Por esta razón, la red de conceptos que la acompañaron es encontrada en distintos países de América Latina, llamando al proceso de salida de las dictaduras militares y de instalación de las instituciones del Estado de Derecho, transiciones, un camino con rumbo incierto en el que podía haber idas y venidas pero fundamentalmente, al tiempo que designaba un lugar de arribo, su empleo se distanciaba de la idea de cambio revolucionario (LESGART, 2006, p. 187)².

Las discusiones sobre las “transiciones” desde los estados autoritarios (O’DONNELL y SCHMITTER, [1986] 2010)³ (y

² El par opuesto democracia/dictadura que signó estos procesos se fundó en las parejas conceptuales guerra/ orden democrático, amigo/enemigo, política /violencia expresaron aquella construcción que se pretendía dejar atrás (LESGART, 2006, p. 179).

³ En relación a este “librito verde” recupero dos aclaraciones realizadas por O’Donnell sobre las condiciones de producción. La primera respecto a que se trataba de transiciones desde regímenes o estados autoritarios – y no gobiernos –

luego hacia la democracia) darán cuenta de una noción de democracia ligada a la recuperación de garantías del Estado de Derecho y opuesta al régimen militar que marcó las prácticas políticas y sociales. En aquel primer momento, la democracia aparece como un punto de llegada y una instancia de resolución de los problemas legados por los autoritarismos⁴, fuertemente atravesada por la dimensión representativa y la noción de poliarquía de Dahl presente en diversos trayectos intelectuales tanto en Argentina como en Brasil. A su vez, y central a nuestro propósito, será el momento en que se detecta un actor clave en la cruzada contra el Estado autoritario y la reestructuración del espacio público: “la resurrección de la sociedad civil” (O’DONNELL y SCHMITTER, [1986] 2010). A partir de entonces, en América Latina será un eslabón crucial no sólo para dejar atrás el terrorismo de estado sino para pensar la democratización y evitar reversiones autoritarias.

En la década de los noventa, superadas las vicisitudes de las transiciones, el concepto de “consolidación” se fundó en la necesidad de generar las condiciones de gobernabilidad del orden democrático⁵. El debate latinoamericano tuvo lugar en torno de la rendición de cuentas y representación democrática fuertemente influenciado por el concepto de democracia delegativa propuesto por Guillermo O’Donnell (1992, 2001, 2010a) focalizado en el análisis de

y, por otro lado, que la democracia era un horizonte deseado pero que la conclusión de un estado burocrático autoritario no garantizaba por sí misma un desemboque democrático (O’DONNELL, 2010b, p. 20-21).

⁴ Ilustran esta idea las palabras del primer presidente electo de la democracia en Argentina, Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989) “con la democracia se come, se cura y se educa”, reflejó el entusiasmo democrático fundacional de la época.

⁵ O’Donnell rectifica algunos puntos de su desarrollo teórico acerca de la transición y la consolidación en “Otra institucionalización” (1996) e “Ilusiones sobre la consolidación” (2002).

los mecanismos formales –administrativos, legales y constitucionales- de *accountability* horizontal y vertical. Como una derivación de ésta, surgieron producciones ligadas a la *accountability* social (PERUZZOTTI y SMULOVITZ, 2000, 2002): un subgrupo de iniciativas ciudadanas, ONGs, movimientos sociales y/o medios o prensa independientes organizados alrededor de demandas de rendición de cuentas legal a partir de la denuncia de actos de trasgresión por parte de las autoridades públicas, que se sumaban al repertorio clásico de instrumentos electorales y legales de control de las acciones de gobierno.

Paralelamente, la reapertura del debate democrático en las obras de autores como Lefort, Castoriadis y Habermas en países del norte, y Lechner, Nun y Borón en los países del Sur, construyen una concepción que, manteniendo una respuesta procedimental al problema de la democracia, la vinculan con una forma de perfeccionamiento de la convivencia humana. Desde esta perspectiva, Avritzer y De Souza Santos (2003), la identifican con una forma sociohistórica constituida por prácticas sociales concretas y actores específicos que son incorporados en lo político con la democratización, instaurando una disputa por el significado de la democracia y por la constitución de una nueva gramática social⁶.

Por su parte, el término “calidad” experimenta dos décadas de desarrollo académico con diversos abordajes⁷ y ejercicios de eva-

⁶ Ver Avritzer y De Souza Santos (2003), para una reseña en términos de concepciones “hegemónicas” y “contra hegemónicas”, repasando la “disputa” en torno a la cuestión democrática en función de diversos momentos históricos, sus actores, instituciones y procesos acontecidos. También en esta línea: Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006.

⁷ Remitimos a Vargas Cullel (2011) para una revisión exhaustiva de la literatura disponible. El fin es demostrar la debilidad de los acuerdos para una agenda de

luación, por lo general fundados en la pretensión de comparación, a partir de un conjunto de indicadores estándares que miden el estado de la democracia⁸. Vargas Cullel (2011) desde una concepción que incluye aspectos extra-régimen, esclarece la relación de la calidad democrática con la amplitud y alcance de la democratización⁹. En este sentido, las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados están en el corazón de la definición de democracia incluyendo estructuras y funciones del estado y de la SC, al tiempo que contempla reglas e instituciones que regulan el ejercicio del poder (el estado de derecho) como las luchas ciudadanas para influenciar las decisiones colectivas durante períodos no electorales (VARGAS CULLEL 2011, p. 74-75).

Destacamos la distinción y operacionalización íntima de la calidad con la democratización que este enfoque implica, entendiendo que es en éste marco que se ha de contextualizar los análisis emprendidos. De no ser así, queda la pregunta en relación a los estrictos estándares “objetivos” que algunos enfoques establecen como los riesgos de la “buena democracia” y sus usos, dejando de lado los esfuerzos de desandar estas caracterizaciones largamente

política comparada y proponer una reelaboración del concepto de calidad en relación con el de democracia y democratización.

⁸ Nos referimos aquí a las mediciones de tipo Freedom House. Otros estándares pensados desde la región ha sido el Programas de Auditoria Ciudadana, financiados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, instrumentado en Centroamérica y luego implementado en Argentina desde 2003.

⁹ Cuatro aspectos miden esta relación: 1) el acceso al poder delegado -dimensión electoral; 2) acceso al poder no delegado -dimensión de inclusión ciudadana-; 3) ejercicio del poder delegado a las autoridades públicas – estado de derecho democrático –, y; 4) ejercicio del poder no delegado de parte de los ciudadanos – participación cívica – (VARGAS CULLEL, 2011, p. 74-77).

debatidas y disputadas, o incluso, y tanto o más relevante, obviando aspectos que cuestionan la misma existencia de la democracia.

Presentados como una continuidad de conceptos y teorías de la transición y consolidación –que reconocemos como parte fundamental y fundacional de una tradición de discurso de la Ciencia Política de la región-, recientes abordajes de la democratización reconocen las trayectorias y caminos diversos que ésta supone. En este contexto, desde una reflexión epistemológica, Whitehead (2011a; 2011b; 2011c) cuestiona el significado que la tradición politológica le ha otorgado¹⁰ con el uso de las metáforas físicas y mecánicas predominantes en las ciencias sociales –que suponen un estadio final, natural y consistente internamente-, vinculadas a la “ola y bola de nieve”, “transición”, “consolidación”, “equilibrio”. Un giro “biológico” más acorde con una práctica viviente, orientada hacia su autopreservación y propagación (2011b, p. 403-407) con marcos analíticos más flexibles, capturando no sólo la diversidad de los cambios sino también el dinamismo, ambigüedad y variabilidad de los procesos democratizadores, incluso para pensar las “democracias consolidadas” (WHITEHEAD, 2011c, p. 15).

Centrados en los procesos de democratización – que son por la ciudadanía, sus derechos y libertades – , la investigación y práctica, reconoce un carácter histórico, abierto, dinámico y multidimensional, íntimamente relacionadas y moviéndose en dirección

¹⁰ Whitehead (2011 b; 2011c) resume esta tradición politológica como poseedora de una dirección unívoca, con etapas y pasos estancos asociada a un cambio de régimen político a nivel nacional. Un régimen abiertamente antidemocrático (autoritario), empieza una liberalización controlada, que conduce a una transición que concluye con acuerdo amplio sobre las nuevas “reglas del juego”, y finalmente, un nuevo sistema democrático se convierte en “the only game in town”, consolidándose como norma incuestionable. También Przeworski (2010) revisa en estos términos los desafíos del estudio de la democracia.

nes opuestas, que pueden profundizar la democracia o desdemocratizarla. De allí el aprendizaje colectivo permanente y la naturaleza disputada que los procesos de democratización implican (O'DONNELL 2010a; TILLY 2010; WHITEHEAD 2011b). De aquí, siguiendo a Tilly (2010, p. 44-45), la relevancia de examinar las interacciones políticas públicas entre Estados y ciudadanos como signos de democracia, democratización y desdemocratización, analizando en qué medida el Estado se comporta de conformidad con las demandas expresadas por sus ciudadanos en consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas.

La búsqueda de formas de representación y legitimación política que interpelan lo público político entendido como lo común, lo semejante y lo igual en su sentimiento de identidad, proximidad y pertenencia (ROSANVALLON, 2012, p. 355) trascienden a la región e interpelan a la democracia de modo global. Desde esta perspectiva, considerando las relaciones y luchas entre el Estado y los ciudadanos, con ello las instituciones, los actores políticos y movimientos sociales en los procesos de democratización, miramos hacia la SC – en sus prácticas de representación y participación – en íntima vinculación con la de espacio público. De acuerdo a esto, se enfatizan los puntos de encuentro e interacciones – con sus consensos y conflictos – entre instituciones representativas y la ciudadanía, fundamental para dar cuenta de prácticas, actores y temas de la democratización.

América Latina resignificando la Sociedad Civil (SC)

El devenir de la SC y del espacio público transforma el escenario en el que se desarrolla la política democrática incorporando dimensiones y desafíos en su construcción. Por un lado, la sociedad civil descentra a la política en relación con la esfera político-

partidaria, y por otro, el impacto de las luchas globales, trascienden la referencia al Estado-nación (ARDITI, 2004, p. 17). Mientras la representación política, las elecciones y estado nación continúan como lugar de referencia y que hacer de la política democrática, la acción colectiva trasciende la esfera político – partidaria y del territorio nacional, aparejando temas, prácticas y actores que van más allá en la búsqueda de un lugar común.

O'Donnell, Schmitter y Whitehead [1986] analizaron tempranamente la relevancia de estos actores en los procesos de transición y en el desarrollo posterior del juego democrático. La redemocratización latinoamericana se tematizó con una fuerte participación de actores sociales emergentes (AVRITZER y DE SOUZA SANTOS, 2003; AVRITZER, 2002; DAGNINO, OLVERA y PANFICHI, 2006) no siempre considerado en los debates teóricos sobre la democracia. Desde una perspectiva crítica, Avritzer y De Souza Santos (2003) señalan que los discursos hegemónicos limitaron la democracia a los mecanismos de representación y a la legitimación de los gobiernos, dejando de lado el papel de la movilización y de la acción colectiva, los mecanismos sociales de participación, la cultura local, los actores y prácticas específicas generados.

Los procesos de liberación y democratización parecen compartir un elemento común: la inclusión de temáticas hasta entonces ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el aumento de la participación (AVRITZER y DE SOUZA SANTOS, 2003, p. 14). De aquí la relevancia de atender a la disputa por la construcción democrática que es también por la resignificación de prácticas (ÁLVAREZ, DAGNINO y ESCOBAR, 1998) junto con la necesidad de incorporar en la teoría democrática nuevas formas de articulación con la SC y su influencia en los cambios institucionales y transformaciones recientes.

Las dictaduras en el Cono Sur despolitizaron y atomizaron el tejido societal impactando de manera diferencial de acuerdo a sus características respectivas. A partir de entonces, Jelin (1986, p. 21) percibe una nueva manera de relacionar lo político y lo social, el mundo público y la vida privada, en la cual las prácticas sociales cotidianas se incluyen junto a, y en directa interacción con lo ideológico y lo institucional político. Con una historia del Estado-nación como marco interpretativo y articulador de la acción colectiva, en América Latina hasta los años 70' la democracia y la participación estaban centrados en el sistema político: partidos políticos y elecciones para la transformación social democrática; guerras de liberación para las situaciones de revolucionarios, sintetiza Jelin (2003, p. 46). Con los regímenes autoritarios, a la par de la contracción y clausura de los espacios públicos, el desmantelamiento del sistema de partidos y la representación política, la persecución y asesinato de disidentes, la propia izquierda comienza a abandonar su visión instrumental de los derechos civiles y de la democracia formal. En este contexto, hacen su aparición en el escenario público diversas formas de articulación de intereses y agrupamientos. Restringida la actuación de los partidos políticos, las múltiples manifestaciones y demandas democratizadoras realizadas por los actores de la SC adquieren un lugar central en la esfera pública (JELIN, 2003, p. 48).

La resurrección de la SC implicó la emergencia de nuevas formas organizativas y movimientos sociales que impulsaron la renovación de viejas estructuras de participación social. Se trataba de formas organizativas flexibles, en muchos casos informales, y su discurso legitimante apuntaba a defender el derecho a la vida y a una ciudadanía plena que abarcara derechos políticos, civiles, sociales y culturales (IPPOLITO O'DONNELL, 2009, p. 21). Como señala Avritzer (2010, p. 262-264), el concepto de SC que resurge

en los años 70-80 se distancia y trasciende las demarcaciones de lo civil y no civil y es tributario de procesos de ampliación de lo público más allá del Estado, un mayor impulso asociativo, horizontal y centrado en la acción colectiva que amplía la dimensión no estatal y no mercantil de la solidaridad social. Relevantes en este sentido son el movimiento de DDHH en la Argentina y diversos movimientos urbanos y rurales en Brasil.

Como telón de fondo de la herencia cultural e institucional del proyecto autoritario, Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) señalan dos grandes “proyectos políticos”¹¹ que conviven en las democracias contemporáneas, el neoliberal y el democrático-participativo. De esto surge la sociedad civil como instancia deliberativa que permite el reconocimiento de nuevos actores y temas, dándole voz sin ser monopolizadas por algún actor social o político o por el Estado. Estas son heterogéneas, reflejando la pluralidad política, social y cultural que acompaña el desarrollo histórico de América Latina.

No obstante, de acuerdo a Dagnino, la “confluencia perversa” entre proyectos revela una disputa política central expresada como una contienda entre los significados a los que se refieren con “participación”, sociedad civil”, “ciudadanía” y “democracia”. En direcciones opuestas y antagónicas, ambos requieren una sociedad civil activa y propositiva. Sin embargo, las oscilaciones semánticas y sentidos divergentes son las armas principales de lo que sucede en el ámbito de las prácticas por sus consecuencias para la construc-

¹¹ Designa las creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad y que orientan la acción política de los diferentes sujetos. Estos producen significados que integran matrices culturales más amplias. Estos articulan una variedad de subproyectos diversos internamente.

ción de lo público y la democratización (DAGNINO, 2006, p. 225).

Originados en distintos contextos históricos y políticos, va asumiendo relevancia la escala de acción de los movimientos sociales donde la interacción entre estructuras de oportunidad política nacionales, regionales e internacionales son claves a la hora de analizar los niveles de influencia – éxito o efectividad – de la acción colectiva (JELIN, 2003; SIKKINK, 2003). Entonces, cuestiones nodales durante las transiciones y primeras etapas democráticas dejan lugar a un desequilibrio de responsabilidades y capacidades con aprendizajes acerca del lugar del Estado en la construcción de ciudadanía y de lo público. Progresivamente se da una “politización” de derechos y temas, presentes desde los sesenta aunque residuales en la agenda de la democratización.

Si en América Latina la sociedad civil se resignifica y potencia a la luz de luchas y prácticas ante el autoritarismo, los movimientos sociales de mujeres, de minorías étnicas, de resistencia a la discriminación racial, de diversidad sexual y defensores del medio ambiente, desencadenan un rico debate en torno al estatuto conceptual y el sentido político de la SC en la última década. Con esto, se trata de contemplar la dimensión creativa y la dinámica de las relaciones, los nuevos modos y estilos de representación democrática, electoral y no electoral (PLOTKE, 1997; URBINATI, 2000; ARDITI, 2004; SAWARD 2006; AVRITZER, 2007a; URBINATI y WARREN, 2008; PERUZZOTTI, 2010; ROSANVALLON, 2009).

En este sentido, el mapa que vincula la SC a la representación democrática se amplía hacia espacios públicos que exceden el momento electoral. Lo nuevo no es sólo que exista “*representação por afinidade*” (AVRITZER 2007a) – actores que hablan por su propia cuenta en nombre de otros incurriendo en una situación de

representación por identificación¹² – o auto-autorizados al decir de Urbinati y Warren (2008), sino su gran número y diversidad – Rosanvallon (2009) llama la contrademocracia – que: toman temas específicos de manera flexible, atentos a nuevas demandas y grupos, no necesariamente con base territorial, no apuntando solo al poder administrativo sino además a lo discursivo-cultural, siendo reconocidos crecientemente por organismos internacionales. De este modo, la idea estándar ligada a la representación electoral en base territorial está cuestionada por una tensión entre sistemas basados en la elección de representantes y decisiones que incluyen nuevos temas, lugares y actores, informales tipos de representación, más pluralizada y crecientemente dependiente de negociaciones y deliberaciones informales para generar legitimidad (URBINATI y WARREN, 2008).

La tarea parece consistir en superar visiones homogeneizadoras del Estado y de la SC, reconociendo su diversidad interna como base pensar sus relaciones. Al mismo tiempo, contemplar los significados y sentidos que asumen las nociones de SC, ciudadanía, participación y representación en íntima vinculación con los de política y democracia. Al respecto, los casos de Brasil y Argentina admiten un repertorio de acciones colectivas fructíferas, con límites y desafíos respecto de la identidad y representación de sus luchas así como de su vínculo con los gobiernos y partidos políticos.

¹² Para Avritzer la idea de “*representação por afinidade*” que surgen a partir del incremento e institucionalización de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones públicos está presente en los orígenes de la representación y fue paulatinamente sustituida por la de monopolio de la representación al interior de un territorio (2007a, p. 449).

Brasil y Argentina en perspectiva comparada

Guillermo O'Donnell en su célebre ensayo “¿Y a mí que mierda importa?” (1983) comparaba magistralmente la matriz de relaciones Estado-sociedad y los consecuentes modos de sociabilidad en Argentina y Brasil como forma de explicar las dictaduras e implicancias respectivas para la democratización. En función de esto, preocupado por cómo podría expandirse y consolidarse una democracia sustentada, entre otras cosas, “en encuentros y relaciones sociales donde el otro no se sometería, pero tampoco mandarían a la mierda al que pretendió *falar* primero y más fuerte” (O'DONNELL, [1983] 1997), no sólo ni tanto el estado como la sociedad debían ser democratizados¹³.

En Argentina, deshorizontalizar en parte y a partir de ello, politizar en un sentido más propio encontrando identidades y mediaciones para esa sociedad intensamente movilizada. Brasil, por lo contrario, en lugar de ser tan vertical y fragmentadamente sometida por los de arriba, horizontalizar y hacer representables las identidades colectivas populares, defendiéndolas del inmenso poder de sujeción de una arquitectura social tan clientelística y corporativa y, por lo tanto, tan estatista ([1983] 1997, p. 192-193). Esto sin duda ayuda a comprender en parte los procesos de democratización y el respectivo devenir de la SC en Argentina y Brasil.

¹³ Los límites del presente artículo no permiten exponer la excelencia de la descripción de los aspectos micro relatados por O'Donnell, que desde la identificación de prácticas cotidianas, identifican a nuestras sociedades de modo mágico y emocionante.

La transición: relaciones fundacionales en torno al “derecho a tener derechos”

Las características de horizontalidad en Argentina permitieron tempranamente contar con una sociedad civil densa que fue consolidándose durante el siglo XX con asociaciones de inmigrantes, sindicatos y partidos políticos que interpelaron al Estado en sus múltiples dimensiones al tiempo que tempranamente – 1930 – se generaron golpes de estado que incrementaron su dureza y violencia a la par de la movilización social y política. El régimen autoritario que se implanta en los 70’ – “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) – tuvo como objetivo desbaratar esta dinámica de igualación social y movilización política. De allí, siguiendo a Peruzzotti (2003), la relevancia del movimiento de DDHH reconocido como innovación cultural por la crítica anti autoritaria que produjo bajo el autoritarismo. A su vez, la democratización encuentra a los partidos políticos – proscriptos durante la dictadura – como protagonistas de esta coyuntura y por ende, una masiva afiliación de diversos sectores sociales que eligen a los partidos para canalizar y mediar su representación democrática.

La verticalidad en Brasil y la centralidad del Estado históricamente como articulador económico y político, hace que la dictadura militar conviva con expresiones que admiten las relaciones y dinámicas entre actores y prácticas haciendo de la transición un proceso gradual y negociado a diferencia de la Argentina que lo hace “por ruptura”¹⁴. A partir de 1978 se inicia un camino extremadamente largo – hasta 1985 – en el cual el gobierno militar se retira lentamente del poder y controla el proceso. Justamente la

¹⁴ Se toma aquí la conceptualización realizada por O’Donnell y Schmitter [1983].

extensión temporal y las reglas de la transición – estableciendo un Colegio electoral y no un llamado a elecciones competitivas como sucedió en Argentina – según Marengo (2007, p. 100-101) implicaron un atraso del traspaso del poder al gobierno civil federal y a los partidos democráticos, al tiempo que rehabilitaron políticamente a la derecha autoritaria.

No obstante, el reverso de estas características de la transición admiten el surgimiento e incremento de asociaciones voluntarias y comunitarias así como cambios en el comportamiento estratégico de las mismas que, identificando el clientelismo como problema omnipresente, incorporan prácticas democráticas internas, aprendiendo a negociar y deliberar cara a cara. Siguiendo a Wampler y Avritzer (2004), esto representa una ruptura con el modelo secular de falta de poder y marginación de actores sociales. Desde fines de los setenta, va apareciendo una SC democrática más fuerte y activa que propugna formas de participación en el país (AVRITZER, 2007b, p. 406).

En Brasil, el cambio de favor o dádiva por “derechos a tener derechos” es promovido por prácticas de las asociaciones en la década del 80’ que subvierten la misma concepción de ciudadanía (DAGNINO, 2006, p.234). Para revertir las relaciones jerárquicas, el clientelismo y la exclusión propugnan reclamos por bienes materiales como parte de los esfuerzos para la implementación de derechos civiles, políticos y sociales. También en este contexto surge entre 1982 y 1984 un sindicato combativo que dará origen luego al PT (Partido de los Trabajadores). La relevancia es que será de los pocos generados desde abajo y no desde el Estado, enraizado en las luchas democratizadoras de los movimientos sociales.

Por su parte, estos procesos llevan en Brasil ya durante la Asamblea Constituyente de 1987-1988 a discutir e impulsar una nueva institucionalidad basada en la participación de la sociedad

civil en la toma de decisiones públicas, incorporando una amplia gama de actores que tiene su máxima expresión en la implementación a nivel local, estadual y nacional, de diversos diseños participativos como presupuestos participativos y consejos gestores (WAMPLER y AVRITZER 2004; DAGNINO 2006). Sin embargo, como resaltan Anastasia, Castro y Nunes (2007) los avances en los derechos participativos plasmados en la Constitución de 1988¹⁵ no revirtieron el patrón de desigualdades presente en el país, cuestionando la posibilidad de ejercerlos. De aquí que la heterogeneidad y complejidad de la sociedad brasilera, pese a los esfuerzos consensuales, continúen con importantes desafíos de representación y *accountability* (ANASTASIA, CASTRO y NUNES, 2007, p. 137).

Argentina, pionera en cuestiones como la reforma universitaria de 1918, el voto universal – incluyendo a las mujeres en 1947 –, y/o derechos sociales para los trabajadores, presenta un fuerte proceso de sindicalización desde inicios del siglo XX con la llegada de anarquistas, socialistas, trotskistas, entre otros, con las oleadas inmigratorias. Esto será lo que se condensa en las bases del Peronismo a mediados de siglo, con un alto nivel de organización y acción sindical que es retomada en la redemocratización. Smulovitz (2002) señala que factores históricos contextuales relacionados con la trayectoria de la transición explican el descubrimiento e incorporación de un recurso de intervención y acción específico: la conversión de demandas en peticiones de derecho. Este mecanismo no sólo les permite legitimar y dar entidad pública a las demandas sino también obviar las restricciones que impone la representación electoral.

¹⁵ Puede encontrarse una referencia exhaustiva de las implicancias de la Constitución de 1988 en Anastasia, Castro y Nunes (2007) así como en Wampler y Avritzer (2004), entre otros.

La transición estuvo marcada por la centralidad que adquirió la movilización por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar y por los juicios a los ex comandantes de las Juntas Militares que tuvieron lugar en los primeros años del gobierno democrático. Los pilares de la “nueva” SC argentina lo constituyeron organizaciones por la defensa de los derechos humanos (las Madres de Plaza de Mayo, SERPAJ – Servicio de Paz y Justicia, CELS – Centro de Estudio Legales y Sociales), centros de estudios (CEDES – Centro de Estudios de Estado y Sociedad –, CISEA – Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración–), sociedades de fomento renovadas (llamado vecinalismo), organizaciones juveniles y de género, así como también corrientes renovadoras dentro de las organizaciones sindicales y partidarias tradicionales. Así, de acuerdo con Ippolito O’Donnell (2009), la SC que emergió en la Argentina de los años 80’ apuntaba sin dudas a democratizar la democracia.

En este sentido, el proceso judicial que culminó con la sentencia a los ex comandantes en diciembre de 1985 expusieron las ventajas del procedimiento legal para la resolución de conflictos y para demandar derechos. Estas revelaciones mostraron a la desconocida arena judicial y al derecho como ámbitos en donde era posible realizar las aspiraciones de ciudadanos y actores sociales. El descubrimiento de los beneficios de la ley contribuyó a que los actores fundamenten, legitimen y enmarquen sus acciones en discursos que invocan o utilizan al derecho o denuncian su violación (SMULOVITZ, 2002). Siguiendo a Smulovitz (2008), este cambio fue posible no sólo porque los actores descubrieron este instrumento sino también porque modificaron la forma en que se posicionan frente al Estado. Por las características que tuvo el proceso de creación de derechos sociales en la Argentina, el Estado aparecía como creador y otorgante de derechos. El movimiento de

derechos humanos invirtió esa relación colocando al Estado como protector de derechos y a la sociedad como demandante de protección. La SC y quienes peticionan por derechos se transforman en creadores de derecho (SMULOVITZ, 2008, p. 57-58).

La política institucionalizada, protagonizada por las elecciones, los partidos políticos y el gobierno democrático serán quienes condensan las expectativas sociales de la transformación que la democracia parecía aparejar a través de un sentimiento generalizado de que el encauzamiento institucional resolvería todos los problemas. Ello permitió un juicio ejemplar a los militares así como leyes y medidas de gobierno fundamentales. Las movilizaciones masivas que dieron por tierra los intentos de golpe militar durante el gobierno del presidente Alfonsín (1983-1989) y el apoyo al juzgamiento de las juntas militares por los horrores cometidos durante la dictadura, significó un primer ejemplo de articulación exitosa entre SC y un gobierno abierto a sus demandas (IPPOLITO O'DONNELL 2009, p. 22).

En el caso brasileño, la transición admitió una amplia participación de la SC que fortaleció la autonomía y aprendizaje de los actores colectivos en detrimento de los partidos políticos. Se consagra una relación de creciente intervención en los procesos de discusión y de toma de decisiones públicas a través de su institucionalización en la Constitución y políticas específicas. Dagnino (2006, p. 224) señala justamente que el restablecimiento de la democracia formal con elecciones libres y una reorganización partidaria permitió que esta configuración social lleve a alcanzar el poder de los ejecutivos locales, estatales e incluso el federal con la elección de Luis Ignacio Lula Da Silva. La experiencia argentina delega en los partidos e instituciones representativas la transición mientras refuerza el componente liberal y republicano de la democracia con amplia presencia e incidencia de la SC en la resolución de las violacio-

nes de los derechos humanos, descubriendo los mecanismos legales en la defensa de las instituciones democráticas.

Los 90': ¿despolitización y acción conjunta?

La implementación del ajuste neoliberal y de un Estado mínimo se correspondió con una progresiva delegación de sus responsabilidades sociales a la SC. De este modo, como propone Iazzetta (2008) en relación al Estado y la promesa de ciudadanía, la recuperación de la democracia fue inmediatamente sucedida por una demonización del Estado que contribuyó con ello al imponer un diagnóstico basado en su reducción. Las políticas de corte neoliberal implementadas hacia finales de los años 80 y 90, privaron a la democracias del apoyo del Estado cuando más lo necesitaba (IAZZETTA, 2008, p. 5).

Si coincidimos con Ippolito O'Donnell (2009) en que se trata de una SC "contenciosa" en el sentido de apoyar la democracia pero también intentar expandirla vía reforma, los años 90' se trata de una SC más "organizada", abocada a la estabilidad democrática a través de la participación en la gestión de proyectos de carácter público (IPPOLITO O'DONNELL, 2009, p. 22). El proceso de reforma neoliberal estuvo acompañado por la expansión sostenida de las OSCs que comenzaron a tomar en sus manos funciones que antes realizaba el estado.

En este marco, se presencia la explosión e incremento exponencial de organizaciones y movimientos sociales. Específicamente en Argentina se vincula más a un contexto de exclusión, demandas de rendición de cuentas y corrupción, constituyéndose en ejes del accionar de la SC, al tiempo que el desmantelamiento de las empresas del Estado encuentra resistencias disgregadas. A raíz de las políticas de gobierno implementadas y producto del

desempleo, empobrecimiento y pauperización de amplias capas sociales, surgen los movimientos piqueteros entre las múltiples expresiones de protesta social y un amplio repertorio de acciones colectivas que bien ha analizado Auyero (2002).

En Brasil la diseminación de políticas y consejos de participación promueven y amplían las capacidades de la sociedad civil sin estar exentos de condiciones desfavorables a las que, equiparables a Argentina por los problemas de endeudamiento e inflación, se suman experiencias de gobiernos neoliberales que profundizan los problemas estructurales de concentración y desigualdad económica-social. Para Dagnino (2006) es el momento del tránsito de la sociedad civil hacia el Estado. El período de confrontación y antagonismo que había marcado los vínculos de las décadas anteriores cede lugar al desafío de una acción conjunta que, no obstante, transfiere responsabilidades indelegables a la sociedad civil.

El escenario configurado se ilustra con la multiplicidad de objetivos perseguidos entre los que se encuentran la transparencia de las acciones públicas, la protección del medio ambiente, los derechos étnicos, los derechos de la mujer, los de diversidad sexual, entre otros, y una amplia gama de proveedores de servicios de salud y educación. Algunos autores asocian la emergencia y el crecimiento de estas organizaciones a los déficits del Estado y del mercado, otros los asocian al contexto político en el cual surgieron, en especial al carácter autoritario de los sistemas políticos y a las necesidades que confrontan los procesos de democratización. La complementariedad de estos enfoques es fundamental para dar cuenta del proceso de la emergencia de OSCs, movimientos sociales y movilización por temas.

La implementación del ajuste neoliberal y del Estado mínimo se correspondió con la “oenegeización” de los movimientos sociales (ÁLVAREZ, 1999 *apud* DAGNINO, 2006) y también, en

correspondencia con ello, el denominado “tercer sector”, despolitizando integralmente el sentido y significado de las luchas e identidades. La retracción del Estado y progresiva delegación de sus responsabilidades sociales a la sociedad civil, vista como potenciadora por unos, incluso en contextos como Brasil donde las instituciones participativas impulsaron esa gestión conjunta y fueron producto de la democratización, denotan la dimensión perversa de estos procesos y proyectos que Dagnino (2006) señala y cuyas prácticas y sentidos circulan vivamente en nuestros contextos.

Con otra mirada sobre la opinión pública y la incidencia de la sociedad civil en los procesos políticos de esta década, para Palermo (1999) el gobierno de Collor (1990-1992) implicó una divisoria de aguas en tanto el *impeachment* marca una inversión de la pasividad frente a los liderazgos plebiscitarios y las formas más atrasadas de hacer política (1999, p. 171). Mientras, en el caso argentino es fundamental la opinión pública más dinámica, enraizada en la valorización de los derechos humanos y la cuestión democrática republicana generada durante la transición. Durante el gobierno de Menem actúa condicionando a los partidos políticos así como el contenido de las políticas y reformas institucionales al tiempo que es posible construir nuevas fuerzas e identidades políticas (PALERMO, 1999, p. 171). En función de esto Palermo muestra que los legados cesaristas en las sociedades brasilera y argentina no son tan robustos como cierta literatura le atribuye, beneficiando incluso la interacción institucional (1999, p.172). La ambigüedad de estos años es nodal para la dinámica democrática, resultando una bisagra en las relaciones SC - Estado y exponiendo la complejidad de las mismas.

Siglo XXI: diálogo y confrontación, aprendiendo el juego

La crisis 2001-2002 fue la más visible dislocación de la esfera política desde 1983 en Argentina, significando el colapso del sistema de representación política y un acelerado derrumbe socioeconómico. Las elecciones legislativas de 2001 – con resultados de fragmentación partidaria, alto porcentaje de votos nulos y en blanco, gran número de partidos legislativos¹⁶ –, las coimas en el Senado de la Nación con la denuncia (y renuncia) del Vicepresidente Carlos Álvarez, la incautación de depósitos, la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa, cinco presidentes en una semana, la devaluación de la moneda, el empobrecimiento de amplias capas de la población son el desencadenante de una profunda crisis cuya magnitud remonta a las sensaciones más encontradas, que afectó desde la cúspide institucional a la cotidianeidad de las vidas privadas.

La acumulación de demandas sociales que desató este cuadro social puso a prueba la representatividad del régimen político y su capacidad de procesar institucionalmente los conflictos dentro de los canales existentes (IAZZETTA, 2008, p. 3). La SC volvió a mostrarse altamente movilizada y creativa. Entre las distintas derivaciones visibles, una explosión participativa se mostró en asambleas barriales, clubes de trueque, fábricas recuperadas, piquetes y marchas callejeras. Para Peruzzotti (2004), es el punto culminante de un conflicto antiguo entre SC y sociedad política sobre la naturaleza del concepto de representación vinculado al modelo de auto-

¹⁶ Remitimos a Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle (2002) para un análisis pormenorizado de los resultados e implicaciones de las elecciones del 2001 en Argentina.

rización que caracterizó al populismo. Para el autor, surge una ciudadanía más sofisticada y demandante, determinada a redefinir las nociones heredadas de representación democrática, adecuándolas a una nueva preocupación cívica por la rendición de cuentas de los gobernantes (PERUZZOTTI, 2004, p. 43-44).

Junto con el agotamiento de las políticas neoconservadores, en la última década cuestiones centrales son revisadas a partir de gobiernos y liderazgos políticos en la región que apelan a una “politización” y democratización con sentidos y matices diversos en los discursos políticos. Más allá de sus diferencias, el denominador común ha implicado una revalorización del Estado tanto en sus capacidades de regulación respecto a la economía y el mercado como por su lugar en la construcción de la democracia y ciudadanía (IAZZETTA, 2008, p. 9). Temas de derechos humanos y memoria durante las dictaduras militares, derechos de sexualidad, género, culturales, medio ambiente, étnicos o cuestiones socioeconómicas largamente abogados desde la SC aparecen en las agendas de los gobiernos que intentan aproximarse a las de los movimientos sociales.

El Partido de los Trabajadores (PT) y los movimientos sociales tienen una relación orgánica en el período de elaboración del proyecto político en común. El vínculo se modifica sustantivamente al llegar al poder, aparejando una cierta fragilidad para los movimientos aunque no por cuestiones de colonización, cooptación o pérdida de autonomía sino más bien consagrando un tipo de afinidades puntuales – reforma política, reforma agraria, distribución de la riqueza (IGLESIAS, 2011, p. 140). Se corona con la creación de la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) como espacio que pretende sintetizar la lucha de los diversos movimientos opositores al gobierno.

Pese a las expectativas sobre las transformaciones esperadas, González (2010) señala que no se trató de una política de derechos humanos sino de varias: una contra la pobreza; una para las mujeres, una educacional, y una de reparación de la violencia dictatorial (2010, p. 128). Desde esta perspectiva, el resultado del enfrentamiento entre movimientos y fuerzas conservadoras o corporativas es mediada por una fuerza superior, de carácter cuasi bonapartista, el Presidente, que media entre ambas partes sustentado en su popularidad (GONZÁLEZ, 2010, p. 129). No obstante, y a modo de ilustrar la complejidad de los vínculos, un análisis del movimiento de mujeres muestra la cooperación próspera (y no de cooptación) con el Estado en cuanto a las políticas, crucial para entender los logros del feminismo en este período (BOHN, 2010).

Por su parte en Argentina, Kirchner arriba al poder en un contexto de amplia movilización y poca legitimidad electoral (22%) que es revertida a partir de una serie de políticas de justicia concretas, como la renovación de la Corte Suprema de Justicia y el esclarecimiento de violaciones de derechos humanos que respondía a reclamos de los movimientos. Algunos se posicionaron como aliados, otros distantes, opositores y otros autónomos. Para Mauro y Rossi (2011), prevalecieron las coaliciones sectorizadas en reclamos por temáticas específicas y la movilización promovida por el gobierno. Al mismo tiempo, por primera vez se incorporan al Estado nacional actores claves de la movilización social (2011, p. 177). También la ambigüedad de las relaciones y logros aparece como característica (IPPOLITO O'DONNELL, 2009).

La diversidad de temas, conflictos e interacciones trascienden estas líneas aunque cabe mencionar los más relevantes como el movimiento por seguridad urbana y el movimiento ambientalista que pasó de las papeleras y el conflicto con Uruguay a cuestionar la actividad minera así como el uso y la contaminación de los suelos

por la agricultura. La discusión de derechos gays, lesbianas, travestis, transexuales, bisexuales e intersexuales aparece en la agenda pública debatida ampliamente con la Ley de Matrimonio Igualitario y luego por la Identidad de Género. A su vez, el debate por la Ley de Servicios y Comunicación Audiovisual ha implicado una bisagra en la polarización y confrontación con intereses de actores corporativos a raíz del ingreso de ciertos temas y su tratamiento¹⁷.

¿Se trata de dialogar, discutir, interactuar, legitimar, representar, abogar, demandar? Un poco de todo confluye en esta dinámica. Diálogo y confrontación parecen resumir las relaciones establecidas entre gobierno y movimientos sociales de la última década de las experiencias analizadas. De aquí la posibilidad de que novedosas formas de intervención civil organizada alrededor de una política de derechos y rendición de cuentas anuncien un saludable proceso de renovación política en la región (PERUZZOTTI, 2006, p. 246).

Consideraciones finales

El devenir de América Latina en estos 30 años ha dejado múltiples aprendizajes y desafíos. Si la democracia es una clase de relaciones entre Estados y ciudadanos donde la democratización y des democratización consisten en cambios en tales modalidades,

¹⁷ Durante 2008 el lockout y las protestas agrarias mantuvieron por el término de cuatro meses el reclamo por la reducción de las retenciones móviles impuestas por el gobierno nacional a la exportación de granos. El debate se derivó al Congreso, se institucionalizó la discusión, al tiempo que se hacía uso de las calles y rutas para expresarlo, se convocó a actores involucrados, asociaciones y representantes del agro, autoridades del estado nacional, legisladores confluyeron en el debate en comisiones. Los resultados de esta discusión y negociaciones fueron acatadas más allá de las coincidencias y disidencias.

mostrando su carácter histórico, abierto, dinámico y multidimensional (O'DONNELL, 2010a; TILLY, 2010; WHITEHEAD, 2011c), la trama compleja que tejen las instituciones, los actores políticos y los movimientos sociales resulta central. Las experiencias analizadas ilustran este camino que consideramos clave para la agenda de investigación comparada. La región presenta un acervo excepcionalmente rico en término comparativos, abriendo espacios para estudios más contextualizadas de la democratización (WHITEHEAD 2011c, p.16).

Reconociendo los pares opuestos fuertemente debatidos, encarnados en pujas políticas y parte de la disputa democrática¹⁸, la de representación y participación ha sido central para pensar nuestras democracias y el rol de la SC. El devenir de la SC en el espacio público transforma el escenario en el que se desarrolla la política y la democratización incorpora distintas dimensiones en su construcción. La SC descentra a la política en relación con la esfera político-partidaria, y el impacto de las luchas globales, trascienden la referencia al Estado-nación (ARDITI, 2004, p. 17). Mientras la representación política, las elecciones y el Estado nación continúan como lugar de referencia y quehacer de la política democrática, la acción colectiva trasciende la esfera político-partidaria y del territorio nacional. De aquí que la búsqueda de lo común sea un surco a construir.

Los casos de Brasil y Argentina revelan la importancia del desarrollo de la SC para la democratización y sus retos, donde la reivindicación de la privacidad, la pluralidad y el asociacionismo no

¹⁸ Nos referimos a aquellos desarrollos que han polarizado la discusión en términos de perspectivas hegemónicas y antihegemónicas, democracia procedimental y democracia sustancial, democracia representativa y democracia participativa, proyecto neoliberal y proyecto democrático – entre otros.

son tan problemáticos como el papel de la legalidad, la mediación y la publicidad. Probablemente, la atención y desafíos legítimamente señalados a los Estados y gobiernos, también lo son para la SC. El escenario les permite hacer visibles sus demandas en el espacio público y amplificarlo a través de los medios de comunicación al tiempo que apelan a medidas judiciales e incidencia legislativa, dialogando con las instituciones públicas y haciéndose parte del juego democrático.

La reinención de las relaciones entre la SC y el Estado aparece como una constante en la que espacios formales e informales, con diversos actores, temas y prácticas conviven y se articulan. Se trata de instancias que convocan y vinculan temas y actores que respectivamente representan derechos e intereses – por afinidad según Avritzer (2007a); la contrademocracia en Rosanvallon (2009); actores del *accountability* social para Peruzzotti y Smulovitz (2000) –, incidiendo de modo directo o indirecto en el nivel estatal. En línea con lo expuesto, la dinámica de la democratización se nutre de los puntos de encuentro e interacción entre instituciones representativas y ciudadanía. La durabilidad de las conquistas y su efectividad han de ser garantizadas por las instituciones legales, impulsando la institucionalización de los derechos y prácticas. En este sentido, los enfoques de la democratización trascienden los modelos dicotómicos de sociedad y estado, de representación y participación, entendiéndolos como complementarios y aspectos del mismo proceso.

Lejos de idealizar u homogeneizar una esfera o la otra, se advierte una retroalimentación y, porque no, un contralor mutuo que habilitan pensar la ciudadanía ya no sólo como estatus o práctica concreta, sino renovando la idea que refiere a “una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué en el proceso de definir los problemas

sociales comunes y cómo serán abordados” (VAN GUNSTEREN, 1978, *apud* JELIN, 1997, p. 3). El Estado, incluso cuando ha mostrado su cara más feroz bajo los autoritarismos, o con gobiernos neoliberales restando sus responsabilidades centrales, ha resucitado democráticamente desde las demandas, organización y movilización social. La SC, los movimientos sociales y actores colectivos también aprendieron de estos procesos que la presencia, ausencia o fortalecimiento del Estado no son indistintos¹⁹. La valorización de las capacidades de los Estados democráticos, en vínculo con la tradición liberal y republicana, permitió comprender que sólo desde esta plataforma es posible pensar la ciudadanía, la SC y la esfera pública. Entonces, habrá que atender a las relaciones y las luchas por la democratización, y su reversión, sin descuidar la dimensión “perversa” de estos procesos que Dagnino (2006) alerta, cuyas prácticas y sentidos circulan vivamente en nuestros contextos.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (comp.) *Culture of politics of cultures: re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press, 1998.
- ANASTASIA Fátima; CASTRO M. M., Mónica; NUNES, Felipe. De lá para cá. As condições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Orgs.) *A Democracia Brasileira - Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, p. 109-145, 2007
- ARDITI, Benjamin. Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil. Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, n. 1, p. 01 – 21, México, D. F., enero-marzo, 2004.

¹⁹ Sobre los vínculos entre democracia, estados y ciudadanía remitimos a IAZ-ZETTA (2007).

- AUYERO, Javier. Los cambios en el repertorio de la protesta social social en Argentina. *Desarrollo Económico*, v. 42, n.166, p. 187-210, jul.-sep, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, 2002.
- _____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007a.
- _____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Orgs.) *A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, Editora UFMG. p. 405-420, 2007b.
- _____. Sociedad civil más allá de lo no civil. In: CHERESKY Isidoro (comp.) *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*. Buenos Aires: Manantial/ CLACSO, p. 259-269, 2010.
- AVRITZER, Leonardo; de SOUZA SANTOS, Boaventura. Para ampliar el canon democrático, *Eurozine*, 2003. Disponible en: <http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-es.html>. Acesso: 15 sept. 2008
- BOHN, Simone R. Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de políticas para as mulheres. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n. 2, p. 81-106, jul-de, 2010.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: FCE, 2000.
- DAGNINO, Evelina. Sociedad Civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? In: ISUNZA VERA, Ernesto; OLVERA, Alberto J. (Coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México: Porrúa, p. 223-242, 2006.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICCI, Aldo. *La construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de cultura, 2006.
- ESCOLAR, Marcelo et al. Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina. *Desarrollo económico*, p. 25-44, 2002.

- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. A política de promoção aos direitos humanos no governo Lula. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n. 2, p. 107-135, jul.-dez, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge, MIT Press, 1995.
- IAZZETTA, Osvaldo. *Democracias en busca de Estado*. Ensayos sobre América Latina. Rosario: Homo Sapiens, 2007
- _____. Ciudadanía, estado y democracia en la Argentina reciente. *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, 2008.
- IGLESIAS, Esteban. Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político. *Revista SAAP*, v. 5, n.1, p. 131-156, mayo, 2011.
- IPPOLITO- O'DONNELL, Gabriela. Sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil y democratización en la argentina. In: SORJ, Bernardo (comp.) Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009. Disponible en: <http://www.bernardosorj.com.br/pdf/Usos_abusos_y_desafios_de_la_sociedad_civil_en_america_latina.pdf>. Acceso: 24 de enero de 2013.
- JELIN, Elizabeth. Otros silencios, otras voces: el tiempo de la democratización en la Argentina. In: CALDERÓN GUTIÉRREZ, Fernando (comp.) *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Aires, UNU/CLACSO/IISUNAM, 1986.
- _____. Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. *Revista Ágora*. Cuadernos de estudios políticos, Año 3, n. 7: Ciudadanía en el debate contemporáneo: Buenos Aires, 1997.
- _____. La escala de acción de los movimientos sociales. In: JELIN, Elizabeth (comp.) *Más allá de las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, p. 25-59, 2003.
- LESGART, Cecilia. Luchas por los sentidos del pasado y del presente. Notas sobre la reconsideración actual de los años '70 y '80. In: QUIROGA, Hugo; TCACH, César (comp.). *Argentina 1976-2006: entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*. Rosario: Homo Sapiens, p. 167-197, 2006.

- MARENCO, André. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Orgs.) *A Democracia Brasileira*. Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG. p. 73-105. 2007.
- MAURO, Sebastián; ROSSI, Federico M. Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional. In: MALAMUD Andrés; DE LUCA Miguel (Coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, p. 167-178, 2011.
- O'DONNELL, Guillermo. [1983] A mi qué mierda me importa. Notas sobre sociabilidad y política en la Argentina y Brasil. In: O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos*. Ensayos escogidos sobre autoritarismo. Buenos Aires: Paidós, p. 165-193, 1997.
- _____. ¿Democracia delegativa?" *Cuaderno del CLAEH*, segunda serie, n. 61, Montevideo, 1992.
- _____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Posdata*, n. 7: p. 11-34, 2001.
- _____. *Democracia, agencia y estado*. Teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo, 2010a.
- _____. Prefacio. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo, p. 15-22. 2010b.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. [1983] *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- PALERMO, Vicente. Interpretações sobre os processos políticos latino-americanos. Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, Ed. UFSC, n.26, p. 149-177, out, 1999.
- PERUZZOTTI Enrique. Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa. *Política y gobierno*, vol. X, n. 1, p. 43-72, 1º semestre, 2003.

- PERUZZOTTI, Enrique. Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa. *Política y gobierno*, v. 11, n. 1, p. 43-72, 2004.
- _____. La política de accountability social en América Latina. In: ISUNZA VERA Ernesto; OLVERA Alberto J. (Coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, México: Porrúa, p. 265-264, 2006.
- _____. El otro déficit de la democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, p. 49-67, 2010.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Societal Accountability in Latin America. *Journal of democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.
- _____. Accountability social: la otra cara del control. In PERUZZOTTI Enrique y SMULOVITZ Catalina (Eds.) *Controlando la política*. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002.
- PLOTKE, David. Representation is Democracy. Constelation. *An International journal of critical and democracy theory*, v. 4, n. 1, p.19-34, 1997.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge University Press, 2010.
- RABOTNIKOF, Nora. *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005.
- ROSANVALLON, Pierre. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Ediciones Manantial, 2009.
- ROSANVALLON, Pierre. *La sociedad de Iguales*. Buenos Aires: Manantial, 2012.
- SAWARD, Michael. The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, n.5. p. 297-318. 2006.
- SIKKINK, Kathryn. La dimensión transnacional de los movimientos sociales. In JELIN, Elizabeth (Comp.) *Más allá de las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, p. 301- 331, 2003.

- SMULOVITZ, Catalina. The discovery of law: political consequences in the Argentine case. *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, p. 249-75, 2002.
- SMULOVITZ, Catalina. Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina. *Revista POSTData* n.13, p. 51-79, agosto, 2008.
- TILLY, Charles. *Democracia*. Madrid: Akal, 2010.
- URBINATI, Nadia. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. *Political Theory*, v. 28, n. 6, p 758-786, 2000.
- URBINATI, Nadia y WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v.11: 387-412, 2008.
- VARGAS CULLELL, Jorge. La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n. 5, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos. Quito, julio, 2011.
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, v.36, n.3, 2004.
- WHITEHEAD, Laurence. *Democratización. Teoría y experiencia*, México: Fondo de Cultura Económica, 2011a.
- _____. Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica. *Revista SAAP*, v. 5, n. 2, Buenos Aires, 2011b.
- _____. Prólogo. In: WHITEHEAD, Laurence; WELP, Yanina (comp.) *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Flacso México, p. 15-22, 2011c.

Calidad de la democracia, transparencia Activa, municipios y participación ciudadana en Chile

Patricio Valdivieso
Julian Bernas

Introducción¹

Desde el año 2007, los gobiernos chilenos se han comprometido a aumentar los niveles de transparencia en el sector público. Por lo tanto hay una fuerte presión por instalar prácticas y estándares internacionales de transparencia en todos los niveles de la administración del Estado. La experiencia chilena debiese ser de interés para los estudiosos de América Latina porque su posición actual contrasta con experiencias previas de falta de acceso a la información, y además porque la política se encuentra en sus primeras fases, si se compara con la trayectoria de otros países del mundo.

La política chilena consiste en la exigencia de medidas de mayor transparencia en los servicios públicos y los gobiernos municipales, por medio de disposiciones, regulaciones y la fijación de estándares sobre transparencia. La ley de Transparencia del año 2008 dispuso que los servicios y las organizaciones públicas deban mantener actualizados ciertos ítems de información en sus sitios web (Transparencia Activa), y deben responder consultas (Transparencia Pasiva). Adicionalmente, la ley creó un Consejo de la

¹ La investigación es parte del Proyecto FONDECYT Nr. 1110413.

Transparencia con la función de monitorear la transparencia en el sector público.

Pero la política chilena ha encontrado dificultades en los municipios. El año 2011, un monitoreo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile detectó un bajo nivel de cumplimiento de lo dispuesto por la Ley sobre la Transparencia Activa en la mayor parte de los municipios chilenos (CETIUC, 2011). En abril del 2012, el Consejo de la Transparencia realizó una auditoría de las prácticas *on line* en los municipios, y llegó a la misma conclusión, pocos estaban cumpliendo con lo dispuesto en la Ley (DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, 2012).

Este estudio explorará por qué. Con este propósito, primero, presenta un marco teórico sobre cómo se entiende política de transparencia y sus complejidades, según parte de la literatura que ha trabajado este tema, donde propone una aproximación sistémica que considere las condiciones que influyen en las decisiones de los agentes. Segundo, describe la política chilena, desde su génesis. Tercero, constata las dificultades en los municipios y explora las causas. Concluirá con un conjunto de observaciones que podrían ser de interés no sólo para Chile, también para otros países.

Transparencia y calidad de la democracia

La transparencia puede ser entendida de distintas maneras, en la literatura no hay una sola definición (AGUILAR RIVERA, 2006; DE LEON, 2008). En las políticas públicas, la transparencia consiste en decisiones y actividades de los gobiernos para lograr una apertura hacia la mirada y el escrutinio público (FLORINI, 2002). Los gobiernos ponen a disposición de la sociedad información sobre la legislación, los procedimientos administrativos, los presupuestos y otros asuntos de interés público (OECD, 2002).

Adicionalmente, la información debe estar ordenada y dispuesta de forma tal que sea completa, clara y auditable (RAWLINS, 2009).

En un sentido más amplio, la transparencia es un bien público relevante en la democracia, porque facilita la comunicación entre el sistema político y la sociedad, beneficia las políticas públicas, y fortalece las instituciones (FLORINI, 2002).

La transparencia mitiga el problema de la asimetría de información en las relaciones del sector público con los ciudadanos y sus organizaciones, y por lo tanto contribuye a una mejor comunicación. En condiciones de asimetría de información, los agentes públicos tienen incentivos para tomar decisiones y acciones que beneficien sus intereses, aún cuando estos se distancien de los intereses sociales. Al facilitar el acceso y disminuir las asimetrías de información, la transparencia posibilita una relación más equilibrada, con controles sociales, mayor comunicación y participación.

La transparencia tiene efectos positivos en las políticas públicas y en la calidad de la democracia. Cuando los ciudadanos y sus organizaciones disponen de acceso a información sobre las decisiones, los procedimientos y el uso de los recursos públicos, están en condiciones de evaluar con mayor autonomía y comunicar mejor sus inquietudes y demandas, y por lo tanto retroalimentan al sistema político para mejorar la calidad de las políticas (FINEL; LORD, 1999; FAIRBANKS, et al. 2007).

El sistema político y las instituciones se benefician con la transparencia, porque aumenta la confianza social y la legitimidad. Con acceso a la información pública, los ciudadanos tienen menos incertidumbre y más incentivos para interesarse por los asuntos públicos, y toman sus decisiones con mayor grado de autonomía, responsabilidad y confianza. Cuando las personas disponen de acceso a información están en condiciones de entender mejor el funcionamiento de la administración pública.

Aproximación sistémica de la transparencia

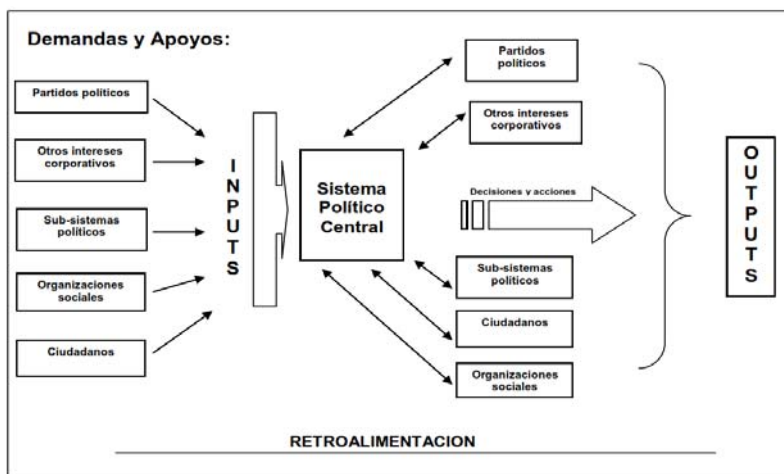
Si bien la disposición de información pública confiable y auditable es necesaria, la transparencia requiere de condiciones adicionales, tales como organizaciones que cuenten con personal y recursos para actividades de transparencia, funcionarios dispuestos a comportarse con transparencia, y una sociedad que efectivamente la demande. En este sentido, una aproximación sistémica es adecuada para entender la complejidad de la transparencia y los desafíos que debe enfrentar la política.

De la literatura de sistemas, el enfoque de D. Easton (1965) propone una estructura clara de conceptos, aplicables para entender situaciones empíricas concretas. En su conceptualización, el sistema político tiene por función la asignación autoritativa de ciertos valores, y es un sistema abierto, expuesto a las influencias derivadas de otros sistemas con los cuales interactúa. La lógica de relaciones del sistema político con su medio ambiente consiste en la transmisión de impulsos desde el medio y respuestas. Los impulsos son de dos tipos, demandas y apoyos. Las demandas son enunciadas dirigidos a las autoridades del sistema, que proponen algún tipo de asignación autoritativa. A su turno, la respuesta del sistema político genera un proceso de retroalimentación sobre el medio ambiente, que reacciona, procesando nuevas demandas y apoyos. Las demandas tienen su origen en intereses y deseos de grupos de personas que son canalizados hacia el sistema político por medio de la acción de entes convertidores, que pueden ser partidos políticos, grupos de presión u organizaciones sociales. Los apoyos son aquellos elementos que proporcionan estabilidad al sistema político.

La política de la transparencia representa la asignación autoritativa de ciertos valores por parte del sistema político. Para que la política sea efectiva y sustentable tendrán que darse numerosas

condiciones que lo hagan posible: primero, que efectivamente haya una canalización real de intereses y deseos sociales por transparencia; segundo, que el sistema político tenga la capacidad de rescatar adecuadamente esos intereses y deseos, y responda por medio de su política; tercero, que los funcionarios públicos encargados de implementar esa política la entiendan, la acepten, y sus prácticas sean coherentes con la política; cuarto, que los factores de contexto operen positivamente, dando lugar a un genuino proceso de retroalimentación. En un esquema simplificado, el sistema y la política de transparencia se pueden ilustrar del siguiente modo.

MODELO IDEAL SIMPLIFICADO DE SISTEMA DE TRANSPARENCIA



Fuente: Creado por el autor con base en Easton (1965).

La literatura de la transparencia contiene argumentos y evidencias que justifican el enfoque sistémico de la política. A continuación, sintetizaremos algunos de ellos.

En los países con políticas de transparencia más o menos consolidadas, ellas no se limitan al mayor acceso de información pública, consideran otros aspectos y condiciones que tienen efectos en los resultados deseados (FAIRBANKS, et al. 2007), entre ellos los intereses, las convicciones y las conductas de los agentes gubernamentales y de diversos actores sociales. Los gobiernos, los funcionarios públicos y los ciudadanos han pasado por un proceso de aprendizaje. Los primeros han aprendido que la política pública debe facilitar el despliegue de un sistema auto-regulado, los segundos que tiene sentido destinar recursos y esfuerzos para gestionar mejor la información y que no hay razones para sentirse más vulnerables frente a los usuarios, los ciudadanos y las organizaciones sociales que la transparencia es un bien público que les beneficia en calidad de agentes.

La literatura distingue entre el enfoque más convencional de comando y control, aproximación causal, y la aproximación más comunicativo y relacional de la política, como diálogo y facilitación (DUBBINK, 2008). En el enfoque de comando y control, la política prescribe más transparencia por medio de legislación sobre acceso a información, implementación y hacer cumplir las leyes. En la aproximación de la facilitación, a partir de un diagnóstico compartido por los agentes públicos y la sociedad, la política perfecciona el marco regulador y fortalece la capacidad de los agentes involucrados y afectados para participar en un sistema que se orienta hacia la auto-regulación. En este enfoque, la política considera mecanismos que incentiven la participación, la comunicación y la colaboración de los agentes en dirección del cambio deseado.

Funcionarios públicos y políticas de transparencia

La literatura destaca que la transparencia del sector público depende de las prácticas de quienes trabajan en las agencias gubernamentales. Por lo tanto, en la aproximación sistémica de la transparencia cabe considerar los factores y los procesos de decisión que producen comportamientos y prácticas.

En la literatura de las políticas públicas y las decisiones racionales, Shepsle y Bonchek (2007) explican complejos procesos que conducen a las decisiones de las personas. Sumariamente, proponen que los resultados de las políticas dependen de decisiones racionales. En esas decisiones influyen la interpretación que hacen las personas de sus necesidades, sus creencias y las características de los contextos donde se desenvuelven. Las condiciones del contexto no siempre son favorables, influyen factores no controlables que generan incertidumbre. Por estas razones, en ocasiones, las personas no toman decisiones coherentes con algo que quieren o en lo que creen, y deben escoger un camino disponible que conducirá a un resultado distinto.

Por lo tanto, en una aproximación sistémica de la transparencia, cabe considerar la lógica de las preferencias y las decisiones de quienes toman decisiones y realizan acciones de transparencia. Insertos en contextos organizacionales específicos, los funcionarios públicos tomarán decisiones y emprenderán acciones que signifiquen un aporte para la política, si se da la condición que el resultado que perciben se ajusta a sus preferencias, si reporta mayores beneficios que tomar decisiones distintas. Simplificando, usando el concepto de utilidad como sinónimo de beneficios, tenemos que:

$$1.1. \quad U(X, Y, T) \geq U(X, Y, NT)$$

Donde X e Y representan factores asociados a la decisión de una acción transparente T (por ejemplo, destinar tiempo y recursos para preparar información sobre su organización para los usuarios) o NT (no destinar tiempo ni recursos). La condición o ecuación indica que en la perspectiva del funcionario la utilidad de T debe ser mayor o a lo menos igual a la utilidad que reporta NT . En este sentido, cabe considerar factores asociados con incentivos y costos de oportunidad de las acciones de transparencia. Por ejemplo, considerando el importante papel que tienen las autoridades líderes en las organizaciones, quienes toman decisiones sobre recursos, ocupación y uso del tiempo, ese factor puede ser crucial para explicar decisiones distintas de funcionarios que en otras dimensiones comparten características comunes.

En la práctica, en el día a día, las decisiones de los funcionarios pueden ser consideradas como el resultado de complejos procesos de razonamiento, donde operan “variables latentes”. Las decisiones reflejan procesos continuos, no observables, por medio de los cuales razonan y consideran preferencias, incertidumbres, costos y los beneficios de optar por cualquier decisión. Ante la posibilidad de tomar decisiones transparentes o no, razonarán considerando los factores indicados, y tomarán la decisión de conductas coherentes con la política, si el beneficio neto que perciben es positivo. En términos formales, podemos representar el beneficio neto con la siguiente expresión:

$$1.2 \quad R^* = \alpha + \beta X + \epsilon$$

Donde R^* (razonamiento) representa la variable "latente" no observada, α es la constante, β representa los factores que influyen, X la información sobre esos factores, y ϵ los shocks aleatorios de factores no controlables. De éste modo se puede asumir que los

funcionarios siguen una rutina al razonar y tomar sus decisiones, compraran grados de utilidad. Si el valor presente neto de es positivo, su decisión será coherente con lo el propósito de la política. Esto se puede ilustrar con los siguientes términos:

$$\begin{array}{lll} T = 1 & \text{Si} & R^* \geq 0 \\ T = 0 & \text{Si} & R^* < 0 \end{array}$$

Donde R^* representa la utilidad neta que en el razonamiento del funcionario tiene actuar en pro de la transparencia, y T la decisión de actuar a favor de la transparencia (= 1) o no (= 0). La decisión de transparencia estará condicionada por:

1.3 $R^* = U(X,Y,T) - U(X,Y,NT)$

En síntesis, en el marco de un sistema con dinámicas de demandas, respuestas y procesos de retroalimentación que influyen en los resultados, los factores y las decisiones que conducen a los comportamientos debiesen ser considerados por la política.

En un estudio que sintetiza percepciones de funcionarios públicos en los Estados Unidos, Fairbanks et al. (FAIRBANKS, et al. 2007) destacan un conjunto de aspectos que tienen efectos en las actividades de los funcionarios encargados de trabajar en las comunicaciones y la transparencia. Entre ellos, mencionan los siguientes:

Primero, los objetivos y la misión de la organización, la comprensión de los funcionarios del sentido de sus actividades. Fairbanks et al. (2007) observaban diferencias en distintas reparticiones públicas que atribuyen a este factor. En agencias de salud, donde la misión prescribe informar sobre salud, los funcionarios perciben que su misión consiste en recabar información pertinente

y precisa, y por lo tanto investigan y hacen reportajes de ciencia. En agencias ocupadas con servicios sociales, en cambio, los funcionarios consideran que es suficiente informar sobre los recursos disponibles.

Segundo, la posición y las conductas que tienen los las autoridades de la organización, quienes disponen de facultades y atribuciones para influir en el tipo de información que se comunica y en los formatos. Si los funcionarios directivos reconocen el valor de la transparencia y le dan prioridad, probablemente sus intervenciones serán cuidadosas y tendrán más efectos.

Tercero, las afinidades y los compromisos de tipo ideológico y político en la organización. De particular importancia puede ser el grado de alineamiento político que hay entre la autoridad y los funcionarios.

Cuarto, las características personales de los funcionarios, sus propias percepciones sobre la democracia y como entienden la transparencia. Es importante si los funcionarios creen que la gente tiene derecho a saber qué hace su gobierno, si consideran que el libre flujo de información influye en el funcionamiento de una sociedad democrática, que la información conecta a los ciudadanos y sus representantes, que tiene efectos en las decisiones. Con respecto a su propia función, si creen que ser transparente es parte esencial de su trabajo, si consideran que su tarea consiste en hacer disponible información objetiva, neutral y en formato amigable.

Fairbanks et al. (2007) destacan el rol de la confianza y del temor en los procesos de comunicación. El temor se manifiesta en la creencia que la información dispuesta pueda reflejar mal la posición de la organización, que la gente no entienda la información, o que el mal uso de la información pueda tener consecuencias negativas en las carreras profesionales.

Quinto, los recursos disponibles: el personal, los recursos materiales y el tiempo disponible. Recabar información sobre demandas de información, la búsqueda de información, y formatear la información requieren de personal especializado, recursos y tiempo. Pero las organizaciones pueden estar limitadas por restricciones presupuestarias, que impidan contratar personal y disponer de los recursos necesarios para actividades de transparencia.

Sexto, la organización de las comunicaciones internas y los espacios dentro de las organizaciones para que los funcionarios se comuniquen, tengan acceso a la información. Cuando la organización no dispone de una gestión interna eficiente, que facilite la circulación de información relevante, es difícil el trabajo de poner a disposición información para las audiencias externas. Por otra parte, cuando no hay suficientes espacios para que funcionarios encargados de las comunicaciones puedan informarse sobre las decisiones más importantes y sus motivos, es poco probable que se pueda informar adecuadamente.

Séptimo, las interacciones y el grado de comunicación de los funcionarios encargados de la transparencia con distintos actores externos, tales como profesionales de los medios de comunicación, con personal de otros servicios públicos, y las comunicaciones con los usuarios (ciudadanos, organizaciones sociales, entre otros).

Por lo tanto, en un enfoque sistémico de la transparencia, dialogante y facilitador, la política debiese considerar las condiciones de las organizaciones y las percepciones de los funcionarios que tendrán la responsabilidad de implementar, y disponer de los medios que sean necesarios para facilitar su trabajo.

Usuarios y políticas de transparencia

La literatura subraya la importancia del diálogo y la comunicación con la sociedad para que la transparencia sea efectiva, incluso en los procesos de selección y disposición de la información. En este sentido, cabe destacar la distinción entre “disposición de información” y la “información para la evaluación” (NEUSTADT, 1970). Si bien la cantidad y el tipo de información son importantes, la disposición de información no tiene efectos automáticos en la evaluación. La gente interpreta la información recibida a la luz de sus puntos de vista pre-existentes. Aun cuando la información dispuesta pueda ser útil, las personas la van a filtrar por medio de supuestos y nociones preconcebidas, e incluso pueden usar esto para una agenda opuesta a los objetivos de la política. Por otra parte, si la información es compleja o ambigua, desde el punto de vista del receptor, mayor es el impacto de las ideas preconcebidas (FINEL e LORD, 1999). Por lo tanto, una aproximación sistémica de la transparencia, desde la fase de diagnóstico y formulación de agenda, debe considerar a los receptores, sus necesidades y su cultura.

La política de transparencia funcionará si ambos agentes, públicos y sociales, priorizan la participación proactiva en su interacción con la información. Pero la disposición de información no garantiza que los receptores potenciales estén en condiciones de priorizar y hacer uso de la información. Por el lado de los usuarios, es difícil que lo estén, si hay factores que dificultan la interacción con la información. Cabe considerar que el promedio de las personas no tiene una agenda pública, y su atención no se enfoca solo en un aspecto de la vida. La mayor parte de la gente tiene múltiples agendas, y de mayor peso que la participación cívica son la vida laboral, la familiar y los eventos sociales. Las personas tienen res-

tricciones de tiempo, porque deben distribuir su tiempo para actividades laborales, familiares y las amistades, antes que destinar tiempo para revisar informaciones dispuestas en los sitios web. Los costos de interactuar con la información varían además de acuerdo con los niveles de educación de los individuos. Un mayor nivel de educación se traduce en competencias para comprender la información con mayor facilidad y en menor tiempo, y por esta razón la educación representa recursos que facilitan las interacciones con el sistema político (LA DUE LAKE e HUCKFELDT, 1998). Para ciudadanos con bajos niveles de educación, los costos de la participación en los flujos de información aumentan, porque el tiempo que necesitan para poder interactuar con la información es mayor.

Las personas pueden estar limitadas por los niveles de ingreso, lo que tiene efectos en los recursos necesarios para tener acceso a la información pública. Las restricciones de tiempo y recursos implicados en el acceso a la información dan a los servicios públicos una ventaja. Nuevamente se advierte el problema agente-principal en la relación entre los agentes gubernamentales y los ciudadanos.

En síntesis, aún cuando los servicios públicos dispongan la información, pueden persistir los altos costos asociados con las decisiones y acciones de los ciudadanos para interactuar con la información dispuesta. Aun cuando los ciudadanos tuviesen la información en sus manos, podrían persistir los altos costos para entender la información recibida, si ha sido procesada y dispuesta por funcionarios que operan con un lenguaje técnico y especializado. En definitiva, en una aproximación sistémica de la transparencia, todos estos factores debiesen ser considerados en el diseño y la implementación de la política. Por esta razón, la literatura sobre transparencia subraya que el enfoque más apropiado es el de una política integral, comunicativa, facilitadora, de dos bandas, que

considere además de la disposición de información ordenada, completa, clara y auditable, junto a otras condiciones tanto en el sector público como en la sociedad que pueden facilitar u obstaculizar (RAWLINS, 2009).

La política chilena de la transparencia²

En perspectiva histórica, el concepto de probidad fue introducido en el artículo 8 de la Constitución de 1980, en el cual se dispuso que los funcionarios públicos deben adherir a ese principio y que las acciones y decisiones del Estado deben ser públicas, excepto si un quórum calificado determinase que deben ser secretas. Bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei, la Ley de Probidad Nr. 19.653 (1999) estableció mecanismos para la publicación y el acceso a información pública. Adicionalmente, la legislación dispuso causas para negar el acceso a ciertas informaciones, la posibilidad que terceros partidos se opusieran a la presentación de información pública, y un proceso de apelación para peticiones que fuesen negadas.

Bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la Ley 19.880 (2003) dispuso cómo publicar información sobre acciones administrativas con estándares de transparencia. Por otra parte, la legislación contenía cláusulas que daban la posibilidad de proteger información mediante decretos. Esas disposiciones podían operar a favor del secreto en los servicios públicos y fueron usadas para mantener información en reserva.

² Detalles y documentación sobre la génesis de la legislación, los proyectos y debates de los legisladores están disponibles en www.senado.cl, y una síntesis cronológica puede ser consultada en Rehren (2008).

El año 2005 entró una iniciativa de ley al Senado para modificar la legislación. En un comienzo, el debate estuvo centrado en el acceso a la información sobre las decisiones en empresas que operaban con recursos públicos. Poco a poco giró en torno a los pro y contra de una regulación que dispusiese la obligación de los servicios públicos de dar acceso a la información. El proyecto resultante, octubre del 2005, dispuso que los servicios fiscales debían hacer públicos ocho tipos de información: la estructura organizacional; los poderes de cada unidad administrativa; el listado de funcionarios contratados de planta, a contrata y a honorarios con los montos de sus salarios; los objetivos de cada unidad administrativa; las disposiciones legales y reglamentarias; el listado de pasos y requerimientos para acceder a beneficios; una descripción de los procedimientos para tener acceso a subsidios, incluyendo la lista de beneficiarios; y los mecanismos de participación ciudadana disponibles.

Durante la presidencia de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), el proyecto de ley ingresó a la Cámara de Diputados con indicaciones introducidas por el Ejecutivo. La nueva propuesta reforzó los principios de transparencia, especificó las restricciones para el acceso a información pública, incorporó el principio de la “Transparencia Activa”, disposición de ciertos ítems de información en los sitios web³, y los procedimientos para tener acceso a

³ Los ítems son: actividades y documentos oficiales; marco regulatorio; esquema organizacional; personal por nombre, categoría y salario; adquisiciones mediante el Mercado Público y contratos; fondos públicos transferidos; actos y resoluciones; procedimientos y requerimientos municipales; requerimientos para acceder a subsidios y beneficios; mecanismos de participación; presupuesto y ejecución presupuestaria; auditorías; participación en corporaciones; banner de Transparencia en el sitio web; formularios para requerir información; registro de actos y

información no publicada activamente. Además dispuso sanciones por no publicar o proveer información y la creación de una agencia reguladora, el Consejo para la Transparencia. La ley 20.285 fue promulgada en agosto del 2008 y pasó a tener vigencia desde abril del 2009.

Difícultades de la política de transparencia en los municipios

El año 2011, un Monitoreo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile con ayuda de una escala sobre el cumplimiento de los ítems de la “Transparencia Activa” dispuestos por la Ley detectó que en 330 sitios web municipales el nivel de cumplimiento con lo dispuesto en la Ley era del 30% (CETIUC, 2011). Ningún municipio publicaba y actualizada información sobre los ítems, solo 1,8% cumplía con 10 o más ítems, y el 60% sólo entre 2 y 5 ítems. En abril del 2012, el Consejo de la Transparencia realizó una auditoria de las prácticas *on line* de cada municipio con ayuda de una escala que consideraba 7 elementos para asignar puntuaciones a los municipios. En promedio, el puntaje alcanzado por los gobiernos municipales representó el 30,26% de cumplimiento (DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, 2012).

El Monitoreo observó que los municipios tenían información dispersa en distintos departamentos, carecían de apoyo tecnológico, equipamiento, personal y sistemas de manejo de información. Los municipios pequeños de zonas rurales tenían una puntuación más baja que el promedio, al igual que municipios donde

documentos; actos administrativos que disponen los precios para la reproducción de materiales.

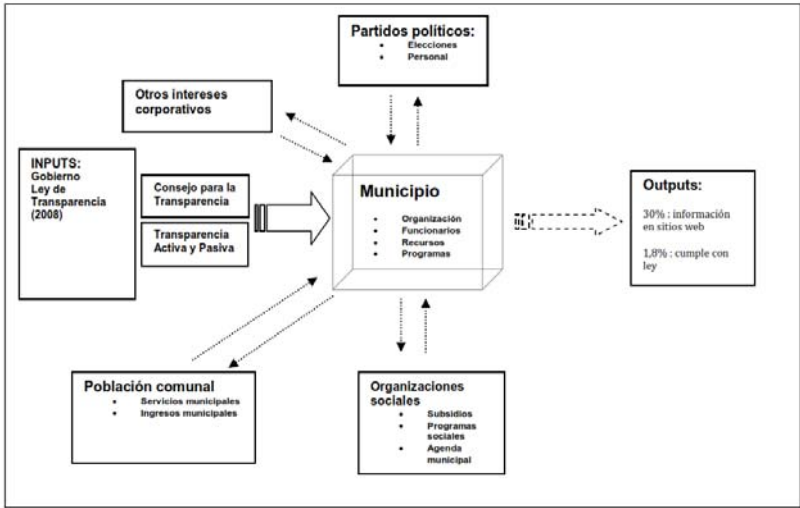
más del 70% del presupuesto correspondía a recursos del Fondo Común Municipal – FCM. En suma, los municipios con mayores dificultades de desempeño con la “Transparencia Activa” eran aquellos con poca población, en áreas rurales, con poca autonomía presupuestaria. Sin embargo, había municipios con las características indicadas con alta puntuación.

En síntesis, debe haber otros elementos que afecten el cumplimiento que dan los municipios a la ley. Desde una aproximación sistémica será posible identificar un conjunto de factores adversos y debilidades de la política.

Enfoque de comando y control de la política chilena

Una de las principales limitaciones de la política chilena de la Transparencia Activa es el enfoque de comando y control, con poco espacio para el diálogo y la facilitación. En esta concepción, el gobierno trata de ser más transparente por medio de legislación, implementación y hacer cumplir las leyes que prescriben que los servicios y las organizaciones públicas deben hacer pública la información. La política dispuso qué tipo de información deben proveer los municipios, sin considerar los contextos municipales ni las condiciones de los ciudadanos para poder exigir mayor transparencia. En una perspectiva sistémica, podemos ilustrar la política de transparencia de los municipios del siguiente modo:

MODELO SIMPLIFICADO DE SISTEMA MUNICIPAL DE LA TRANSPARENCIA



Fuente: Creado por el autor.

En el esquema observamos al sistema municipal en relación con su medio ambiente, compuesto por otros sistemas (partidos políticos, otros intereses corporativos, organizaciones sociales, población, gobierno), con los cuales interactúa, recibiendo estímulos, dando respuestas. Por otra parte, observamos la política de transparencia del Estado Chileno, consistente en la Ley de Transparencia, el Consejo para la Transparencia, y la Transparencia Activa (disponer cierta información en los sitios web). En el esquema observamos que la lógica de la política es de comando y control, pasa por alto numerosos factores, y su resultado es el mínimo cumplimiento por parte de los municipios. La política no es integral, porque quedan fuera actores y temas que son relevantes, y por lo mismo tampoco puede ser facilitadora.

En la política chilena, la cantidad y el tipo de información dispuesta es lo fundamental. Los ciudadanos disponen de informaciones sobre las organizaciones gubernamentales: estructura organizacional; lista de mandatos, roles y autoridades; disposiciones regulatorias; lista completa de personal con especificación de funciones; contratos firmados con terceras partes; transferencia de fondos públicos; actos y decisiones que afectan a terceras partes; listas de procedimientos y requerimientos para acceder a los servicios; diseño, montos dispuestos y criterios para los programas de subsidio; resultados de las auditorías de la ejecución presupuestaria; y todas las unidades que tienen participación, representación e intervención en la agencia. A modo de ilustración, reproducimos este tipo de información en un municipio:

Recoleta Transparente Ley N° 20.285 - sobre Acceso a la Información Pública

Municipalidad de Recoleta,

<p>Marco Normativo</p> <p>Marco normativo aplicable</p> <p>Polestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas</p> <p>Actos y documentos publicados en el Diario Oficial</p>	<p>Compras y Adquisiciones</p> <p>Dentro de Mercado Público</p> <p>Otras compras y adquisiciones</p> <p>Manual de procedimientos de compras y contrataciones</p>	<p>Trámites del Organismo</p> <p>Trámites Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato</p> <p>Trámites Cementerio general</p> <p>Trámites Dirección administración y finanzas</p> <p>Trámites DAF Unidad de multas</p> <p>Trámites Dirección de Tránsito</p> <p>Trámites Dirección de Obras Municipales</p>
<p>Actos y Resoluciones</p> <p>Permisos y Derechos Municipales</p> <p>Concurso de personal</p> <p>Ordenanzas</p> <p>Pladeco</p> <p>Plan Regulador</p> <p>Actas del Concejo</p> <p>Acuerdos del Concejo</p> <p>Resoluciones con efectos sobre terceros</p> <p>Decretos</p>	<p>Transferencias de Fondos Públicos</p> <p>Transferencias reguladas por la ley 19.962</p> <p>Otras transferencias</p>	<p>Participación Ciudadana</p> <p>Mecanismos de participación</p> <p>De la Participación Ciudadana y Plebiscitos Comunitarios</p> <p>Ley 20.509 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública</p> <p>Reglamento del Concejo Municipal</p> <p>Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana</p> <p>Organizaciones Comunitarias No Vigentes</p>
<p>Estructura Orgánica</p> <p>Facultades, funciones y atribuciones de sus unidades u órganos internos</p> <p>Diagrama de la estructura orgánica</p> <p>Normativa organizacional</p>	<p>Información Presupuestaria</p> <p>Presupuesto antecedentes</p> <p>Presupuesto vigente</p> <p>Informe de gastos</p> <p>Informe de gastos trimestrales</p> <p>Balance de ejecución presupuestaria de gastos</p> <p>Balance de ejecución presupuestaria de ingresos</p>	<p>Subsidios y Beneficios</p> <p>Formularios de postulación</p> <p>Programas sociales</p> <p>Beneficiarios</p>
<p>Dotación de Personal</p> <p>Dotación de planta</p> <p>Dotación a contrata</p> <p>Dotación Código del Trabajo, Reemplazo</p> <p>Remuneraciones según estamentos, grados o jornadas</p> <p>Dotación a honorarios</p>	<p>Auditorías y fiscalizaciones</p> <p>Informe Por Parte de Contraloría Interna- Auditorías Internas</p> <p>Informes Por Parte De Contraloría General- Auditorías Externas</p>	<p>Vinculos Institucionales</p> <p>Convenios ministerios y otros</p> <p>Convenios con organismos privados</p>

Fuente: <http://www.recoleta.cl/> (20.07.2013)

Pero la disposición de ese tipo de información no tiene efectos automáticos en la “evaluación de la información”. Esa información no garantiza que los receptores potenciales prioricen o estén en condiciones de hacer uso de la información. Es difícil que lo estén, cuando hay factores que dificultan el uso que puedan dar las personas a ese tipo de información. Cabe tener presente que las personas de bajos ingresos, la mayoría de los chilenos, probablemente no cuenten con computadores o la posibilidad de conectarse a internet, que quienes tienen bajos niveles de educación probablemente no entiendan ese tipo de informaciones.

Las debilidades de esta política quedan de manifiesto al considerar algunas características de la población chilena que, al parecer, no fueron tomadas en cuenta en la fase de diseño. A un año de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, la encuesta de caracterización socioeconómica CASEN (2009)⁴ informaba que tan solo el 15,4% de los encuestados contaba con educación media humanista completa, el 61% no usaba computador, el 8,8% disponía de computador en el hogar, el 4,1% disponía de conexión a internet, y el 2,8% usaba internet para tramites en instituciones públicas. Por otra parte, muy pocos conocían los mecanismos dispuestos para la comunicación entre las autoridades y los ciudadanos: las oficinas de información, reclamos, consultas y sugerencias eran conocidas por el 17,1% de los encuestados, las información de derechos ciudadanos en los servicios públicos por el 13%, las cuentas públicas de la autoridad por el 14,8%, los diálogos o diagnósticos participativos por el 8,6%, los presupuestos participativos, plebiscitos o cabildos por el 11,9%, los programas públicos participativos por el 10,9%. En síntesis, las características educacionales, la

⁴ Aplicada a 246.924 personas, (disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/bases_datos.html>).

disponibilidad de computadores y acceso a internet, y el grado de familiaridad de la población con instrumentos e informaciones relevantes para la transparencia, indican que probablemente un muy bajo porcentaje de la población chilena se podría interesar y estaba en condiciones de participar en el mecanismo de transparencia dispuesto por los gobiernos chilenos.

Por lo tanto, el hecho que cada municipio disponga de un link con el título “transparencia activa” no garantiza que Chile aumentará sus niveles de confianza y participación ciudadana. Adicionalmente, otros pasos debiesen ser dados para que prácticas de mayor transparencia tengan efectos en mayor confianza y participación de los ciudadanos.

El contexto municipal chileno

No obstante el papel central que tienen los gobiernos municipales para el desarrollo y su efecto en las condiciones de vida de la mayor parte de la población (BAEZA, 2004; CARMONA, 2006; VALDIVIESO, 2012), en buena parte de los municipios chilenos hay un conjunto de rigideces que dificultan la marcha de servicios y programas municipales eficaces y representativos, todo ello en perjuicio de la transparencia y la participación. Entre estos, cabe sintetizar algunos problemas recurrentes⁵.

En los municipios coexisten distintas visiones y comprensiones sobre la transparencia y la participación ciudadana, lo cual se traduce en diversidad y dispersión de criterios y formas de entender

⁵ Información proporcionada por funcionarios de la SUBDERE, de la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno, y funcionarios de diversas municipalidades, en ocho talleres y por medio de entrevistas (talleres entre diciembre 2006 a noviembre del 2007; entrevistas durante el año 2012).

el concepto y aplicar los instrumentos disponibles, entre ellos las disposiciones de la Ley de Transparencia. En dos municipios distintos, transparencia puede llegar a ser entendida en sentido distinto por las autoridades políticas; para un Alcalde, ella puede consistir en reunir gente para que escuche su cuenta o discurso, mientras que para otro puede ser entendida como reunir a dirigentes de las juntas de vecinos para ser informarles sobre proceso de diseño del plan de desarrollo comunal. La diversidad y la dispersión de criterios explica una enorme variedad de iniciativas programáticas e intervenciones que se describen como “transparentes”, sin llegar a ser claro en qué sentido lo son, qué instrumentos de medición incorporan, y si éstos son adecuados para incentivar la participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en la política de transparencia, en las decisiones locales y en los espacios de gobernanza. Por ejemplo, los Planes de Desarrollo Comunal (PALDECO), que según la ley debiesen ser instrumentos de planificación y desarrollo con alto grado de participación social, son diseñados por empresas consultoras que priorizan los temas de interés en los programas de gobierno y para las autoridades municipales.

La mayor parte de los municipios no hace uso de instrumentos y mecanismos que colaboren con la sintonía real y regular entre los programas municipales y las preferencias y posibilidades concretas por transparencia y participación de los ciudadanos, según sus contextos socioeconómicos, culturales y sus características territoriales específicas. Los sondeos de las encuestas indican que los ciudadanos tienen muy poco contacto con los municipios, y la participación en instancias dispuestas para la fiscalización es extremadamente baja; en la encuesta LAPOP 2010 (disponibles en <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>>) el 77% de los encuestados informó no haber realizado trámites en su municipio durante los

últimos 12 meses, y solo el 4% declaró haber asistido a una sesión municipal o un cabildo abierto.

La falta de esos vasos comunicantes y espacios municipales sustentables de participación se combina con numerosas restricciones en términos de facultades, atribuciones y presupuesto, y la multiplicación de programas e iniciativas asociadas a políticas del gobierno central y sus servicios centralizados, cuyos objetivos son exógenos, y cuya duración depende de decisiones que escapan al rango de facultades y atribuciones de los funcionarios municipales.

Los instrumentos empleados por los servicios públicos centrales y municipales para recabar información (tales como datos agregados, producidos por el nivel central, o encuestas que tratan de recoger información estandarizada, sin considerar hechos, percepciones y valoraciones de los propios sujetos y su territorio) dan lugar al diseño de diagnósticos parciales, desde perspectivas temáticas predominantes en los propios servicios o en la esfera de las autoridades de turno. Los diagnósticos sesgados que consideran sólo una parte de la realidad dejan fuera relaciones, causalidades y factores que pueden ser de primera importancia para alcanzar resultados. En la realidad local se van superponiendo intervenciones parciales, de fácil y rápida implementación, cuyos efectos colaterales no son previsibles. Al no representar soluciones integradas en las realidades locales, los efectos de los programas y de las intervenciones son muchas veces desafortunados o contradictorios.

En los municipios se manifiesta un problema que atraviesa toda la administración del Estado en Chile, a saber, resulta extremadamente difícil, sino imposible, coordinar los tiempos y ritmos de los gobiernos y las administraciones locales y regionales con los tiempos requeridos para el desarrollo de procesos que sean genuinamente inclusivos y deliberativos. Por una parte, la presión constante de los gobiernos por cumplir con los programas de mejora-

miento de la gestión, controlados por el gobierno central, con las promesas de los discursos, las actividades coyunturales, la cercanía de las elecciones o períodos asociados a la captación de votos por medio de obras tangibles, entre otros, dificultan el gradual curso que debiese tomar una intervención participativa o un proyecto de desarrollo comunal. Por otra parte, el bajo grado de vida asociativa hace necesaria la inversión de recursos y de tiempo en tareas previas a cualquier intervención, tales como son identificar a los actores estratégicos, generar confianza, validar los instrumentos para legitimar acciones futuras, organizar a los actores y concertar acuerdos de trabajo colectivo, crear y estimular canales o mecanismos apropiados para promover el diálogo y debate entre los actores, y fortalecer diversas competencias necesarias para un trabajo gradual y de largo aliento.

En las comunas, los vecinos casi no intervienen en el presupuesto municipal, uno de los principales instrumentos de gestión y transparencia. Los presupuestos participativos, si bien han sido introducidos en algunas comunas, están limitados a un pequeño porcentaje de recursos de inversión, quedando la mayor parte del presupuesto municipal fuera de la consideración de los ciudadanos. Por lo tanto, la posibilidad ciudadana de informarse e influir en las decisiones municipales está altamente limitada.

Por otra parte, además de la Ley de Transparencia Activa y la disposición de información en los sitios web, los municipios disponen de numerosos instrumentos y mecanismos que podrían ser empleados para el fortalecimiento de la transparencia y la participación. La Constitución chilena y otras normas contienen disposiciones interpretables en términos de transparencia, tales como son las disposiciones sobre los derechos de las personas, los deberes de los poderes públicos y sus representantes, (disponible en <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile.html>>). La

institucionalidad de las regiones y provincias dispone de mecanismos de representación indirecta, por ejemplo los consejos regionales integrados por consejeros elegidos por concejales de las municipalidades, quienes participan en decisiones sobre la inversión regional, y los Consejos Económicos Sociales Provinciales, integrados por representantes de organizaciones sociales (art. 28, Ley 19.175; BAEZA, 2004; CARMONA, 2006). Los municipios cuentan con instancias para canalizar inquietudes y pedir información. Los alcaldes son de elección directa y elaboran cuentas anuales, mantienen audiencias públicas, realizan consultas, pueden practicar plebiscitos e incluir mecanismos de fiscalización en los procesos de decisión presupuestaria. El Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) debe incluir a las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional en los procesos de toma de decisión sobre el uso de recursos.

Dentro del municipio hay oficinas e instancias para la canalización de inquietudes ciudadanas en diversos ámbitos del quehacer municipal. Las ordenanzas de participación (Ley 18.695, art. 93) establecen modalidades y formas concretas de interacción de los municipios con los vecinos, según el contexto particular de cada comuna. Además, hay diversas rutinas y actividades que contemplan la participación, donde se podría practicar la transparencia, tales como son los fondos de desarrollo vecinal y los planes de desarrollo comunal. A su turno, las juntas de vecinos y las organizaciones comunitarias, reguladas por la Ley 19.418, tienen por función representar inquietudes ciudadanas (comunitarias), y debiesen informar, representar y monitorear.

En síntesis, los municipios chilenos tienen numerosas condiciones adversas para fortalecer la participación social y la transparencia. Pero disponen también de un variado conjunto de mecanismos e instrumentos que podrían ser usados para reforzar la política

de transparencia, y de este modo transitar hacia una aproximación de diálogo y aproximación. Sin embargo, la política de transparencia de los gobiernos han priorizado sólo un aspecto, el de disponer de información en los sitios web, probablemente por ser el más fácil de monitorear tanto dentro como fuera de Chile.

Cultura política, partidos, organizaciones sociales y transparencia

Las últimas elecciones chilenas del año 2012, con un 60% de abstención electoral, sugieren que un sector significativo de la población de las comunas se mantiene al margen de la política local, y probablemente no canaliza inquietudes en el ámbito municipal. Por otra parte, la participación social en asociaciones y la confianza social es baja.

En el campo de las actitudes y percepciones, la mayor parte de los chilenos no tiene interés por los asuntos públicos y la participación política es baja. La encuestas del Proyecto LAPOP aplicadas los años 2010 y 2012 (disponibles en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>) informan que más del 70% de los encuestados tiene poco o ningún interés por la política. Aproximadamente el 52% de ellos considera que no entiende bien los asuntos políticos más importantes del país. La encuesta del Barómetro Regional del año 2011 (disponible en <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/barometro-regional/>), al consultar si las personas conocen como funcionan las principales institucionales nacionales, regionales y comunales, informa que en promedio más del 70% de los encuestados responde que no. Más allá de saber quien ocupa el cargo de la presidencia de la República y conocer otras personalidades gracias a la cobertura de los medios, las personas no disponen de información ni entienden cuales son las

funciones de las principales autoridades del ejecutivo, del legislativo, los gobiernos regionales y locales.

Las mismas fuentes informan que la mayor parte de las personas encuestadas se sienten satisfechas y valoran su sistema democrático, respetan sus instituciones, perciben que en el país hay consideración por sus derechos, no tienen percepción de problemas de corrupción, y confían en sus municipios y en sus alcaldes. En promedio para los años 2010 y 2012, más del 80% de los consultados por la encuesta LAPOP consideró a la democracia como la mejor forma de gobierno, sobre el 67% informó tener respeto por las instituciones políticas chilenas, el 58% estimó que los derechos de los ciudadanos están bien resguardados, el 65% declaró tener confianza en el municipio. Paradójicamente, la misma fuente informa que más del 77% de esas personas no tiene experiencias recientes de trámites en el municipio y solo el 4% recuerda haber asistido a una sesión municipal o un cabildo abierto.

Cuando las personas declaran estar satisfechas con la democracia, consideran que Chile es un país democrático y respetan las instituciones, sin mucha experiencia, información ni interés por entender complicados procedimientos y asumir altos costos de tiempo y recursos para informarse, es altamente probable que estén conformes con la estructura que tiene el estado, las funciones formales del gobierno municipal, y por lo tanto resulta poco probable que vayan a exigir esfuerzos especiales por parte del municipio por incrementar los niveles de transparencia, en particular el tipo de información de la “Transparencia Activa”. Por el contrario, probablemente si las personas no estuviesen satisfechas con la democracia tendrían mayor predisposición a manifestar actitudes críticas con respecto al municipio y exigir más información.

Los partidos políticos chilenos tienen estructuras centralizadas, dominadas por las cúpulas y directivas, disponen de poco

espacio para la representación y participación de las bases y de los intereses territoriales (JOIGNANT, 2012). Por otra parte, por las disposiciones del sistema electoral chileno, los alcaldes son elegidos cada cuatro años por medio de un sistema electoral mayoritario, y los concejales por medio de un sistema proporcional, que garantiza representación a las dos grandes coaliciones políticas del país, la centro izquierda Concertación de Partidos por la Democracia y la centro derecha Alianza por Chile. La mayor parte de los municipios son gobernados por alcaldes de ambas coaliciones, y sus concejos municipales tienen representantes de ambas coaliciones. La tasa de reelección es alta, con alcaldes y concejales que mantienen sus cargos durante varios períodos (información disponible en www.serve.cl) Por lo tanto, los partidos tienen asegurada su participación en el gobierno y en las políticas del municipio, y no manifiestan especial preocupación por la transparencia en sus programas.

En tales condiciones es poco probable que los partidos cumplan la función de canalizar demandas sociales por transparencia hacia los municipios, y la información disponible indica poca identificación social con los partidos. Los sondeos de opinión informan que existe un gran distanciamiento entre la sociedad y los partidos políticos, y la confianza en ellos y en los políticos es baja. En la encuesta LAPOP 2012, en una escala de 7 puntos, el 70,1% de los encuestados manifestaba poca o ninguna confianza en los partidos, el 50% consideraba que la democracia podría existir sin partidos, y tan solo el 1,4% respondió que en caso de tener algún conflicto con el municipio recurriría a un familiar o a un conocido con contactos políticos.

Por lo tanto, los partidos políticos tienen intereses y están involucrados con los intereses de los gobiernos municipales, no representan a importantes sectores sociales en las comunas, y pro-

bablemente no tienen incentivos para canalizar inquietudes sociales por transparencia.

Por otra parte, el asociativismo social en las comunas chilenas tiene un modesto desarrollo, y las organizaciones canalizan un mínimo de inquietudes sociales hacia los municipios. Según informan las encuestas del PND (disponibles en www.pnud.cl), la vida asociativa y la confianza social en Chile son relativamente bajas, si se compara con otros países del mundo (FRANE, 2008). En las comunas, las organizaciones territoriales y funcionales (juntas de vecinos, organizaciones del adulto mayor, comités comunitarios, centros de padres, etc.) postulan a subsidios municipales y canalizan información, tienen sus reuniones mensualmente, y los dirigentes tienen un rol central en la dirección y el control. Ellas operan en relación con objetivos muy puntuales, proyectos específicos, y por lo general no tienen una vida cívica autónoma. Además tienden a estar encapsuladas, disponen de pocos vínculos con otras organizaciones, y por lo tanto desarrollan modestos niveles de *capita bridging* o puente. A su turno, los municipios promueven este tipo de organizaciones, por cuanto ellas son funcionales a sus propósitos y políticas.

Las organizaciones sociales, carentes de recursos y capacidades autónomas, dependientes de los subsidios y programas sociales del municipio, difícilmente estarían en condiciones de canalizar inquietudes y presiones por transparencia. Por el contrario, sus dirigentes tienden a manejar las relaciones con el municipio, y son quienes controlan los flujos de información. Por lo tanto, resulta ser razonable esperar que la participación en esas organizaciones en lugar de promover la canalización de inquietudes sociales y ciudadanas por transparencia, tenga el efecto contrario. Es decir, a mayor cantidad de vida asociativa, mayor grado de conformismo con el municipio, y menor la demanda por transparencia. En conse-

cuencia, menores los incentivos del municipio por mejorar su transparencia activa.

En síntesis, todas estas informaciones dan cuenta de un contexto social, cultural y político que tiene claros efectos en las dinámicas sociales y los inputs por transparencia, y sin embargo queda totalmente al margen de la política chilena de la transparencia.

La percepción de los funcionarios municipales

La aprobación de leyes de transparencia puede manifestar la preocupación de los gobiernos por el manejo democrático de la información, pero cómo esto se lleva a cabo e impacta en las prácticas democráticas depende de aquellos que trabajan con la información y la transparencia día a día. Por esta razón, los niveles de desempeño municipal pueden variar debido a características, percepciones, valoraciones y los contextos organizacionales que influyen en las decisiones y acciones de los funcionarios. Este es otro ámbito que ha quedado al margen de la política chilena de transparencia.

Con la orientación de estudios que han estudiado la perspectiva de los funcionarios públicos sobre las políticas de transparencia (FAIRBANKS, et al. 2007) procedimos a elaborar un cuestionario para explorar las percepciones de los funcionarios municipales chilenos. El cuestionario incorporó 45 preguntas sobre temas que han sido identificados como relevantes por otros estudios: entendimiento de la transparencia, valor de las comunicaciones, posición de las autoridades, aspectos de la organización, relaciones con los medios de comunicación, entre otros. El cuestionario fue en-

viado a 52 municipios en la Región Metropolitana, y 21 cuestionarios fueron completados y retirados de las oficinas municipales⁶.

Una primera pregunta destinada a conocer el grado de acuerdo de los funcionarios municipales con la intervención del gobierno en las políticas municipales corrobora la impresión que la política de comando y control ha pasado por alto aspectos importantes. En general, los funcionarios manifiestan actitudes y preferencias que podrían ser de gran provecho para una política de transparencia que les considerara.

Con respecto al valor de la transparencia, unánimemente, 100%, los funcionarios comparten la opinión que la transparencia es esencial para el funcionamiento de la democracia. Al valorar el papel de la transparencia en la comunicación gubernamental, todos, excepto uno, responden que la gente tiene derecho a saber qué hace el municipio, que ser transparente es una parte esencial de su trabajo, y que su trabajo consiste en hacer esa información disponible. En todo caso, el 19% considera que la gente puede tomar decisiones informadas sin transparencia, y el 52% considera que cierta información no debe ser de libre acceso.

El 70% de los consultados considera que la transparencia fortalece la confianza en el gobierno, y que esa confianza ayuda a cumplir las responsabilidades con mayor facilidad. En todo caso, solo el 57% piensa que la transparencia puede tener efectos en la disminución de la apatía del público hacia el municipio. Por otra parte, pocos manifiestan temor o aprehensiones por eventuales

⁶ Por un compromiso de confidencialidad, no es posible revelar qué municipios respondieron el cuestionario. Pero si se podemos informar que se trata de 22 municipios representativos de la Región Metropolitana, donde vive más del 70% de la población chilena.

efectos negativos que pudiese tener el acceso a la información, menos del 14%.

En cuanto a los objetivos y la misión de los municipios, el 95% de los consultados considera que deben informar al público, y casi un tercio, 29%, que tienen la misión de influir la percepción pública con respecto a acciones del municipio. Con excepción del 14%, los funcionarios informan que sus alcaldes valoran la transparencia, son accesibles para los medios de comunicación y el público. En todo caso, al ser consultados si piensan que el municipio sería más transparente si los alcaldes y jefes de divisiones fuesen más transparentes, sólo el 38% está de acuerdo, el 14% no.

El siguiente set de preguntas corresponde a la organización municipal y los espacios de interacción con las autoridades y la información. Los funcionarios consultados informan que muchos no tienen un asiento en la dirección, solo el 48% tiene la oportunidad de reunirse con el alcalde, el 38% está presente cuando el alcalde y los directivos toman decisiones, y el 62% considera que es importante estar presente en orden a comunicar mejor las políticas al público. Solo el 14% es consultado por el alcalde o el equipo directivo para saber cómo el público responde ante decisiones hechas en el nivel de dirección. Por otra parte, informan que se sienten cómodos solicitando información, 81%, o poniéndola a disposición del alcalde y el equipo directivo, 76%, y sienten que las relaciones interpersonales son valoradas en sus municipios, 62%. Pero sólo un poco más de la mitad, 57%, percibe que el alcalde y el equipo directivo no les ocultan información para su trabajo. El 71% declara interactuar con otros funcionarios para entender los beneficios de la transparencia. En cuanto al trabajo con la prensa local y el público para facilitar el uso de instrumentos de transparencia, hay una baja tasa de iniciativas, pues solo el 38% informa hacerlo.

En relación con los recursos, el 24% considera que la transparencia está limitada por restricciones presupuestarias. Un alto porcentaje, 71%, manifiesta que si tuviese los recursos destinaría dinero para programas que enseñen al público sobre el uso de instrumentos de transparencia, y el 81% cree que esos programas representarían un buen uso de recursos. En relación con el tiempo, sólo el 14% cree que practicar la transparencia toma tiempo que podría ser destinado a otras actividades más importantes, y el 33% considera que podría hacer más por la transparencia si dispusiera de más tiempo. Adicionalmente, el 57% los consultados considera que dedicar tiempo para enseñar a los ciudadanos sobre los instrumentos de la transparencia sería un buen uso del tiempo. En relación con el personal, el 57% considera que su trabajo con la transparencia podría ser más efectivo si hubiese más recursos humanos. En todo caso, sólo el 38% piensa que esto se traduciría en más transparencia, y el 52% opina lo contrario.

En una mirada agregada, las respuestas indican que hay percepciones que podrían tener efectos negativos en las decisiones de una parte de los funcionarios al trabajar en actividades de transparencia. Más de la mitad de los consultados no se percibe a sí mismo como un vínculo importante entre el público votante y el gobierno local, y un quinto piensa que apoyar la transparencia no ayudará al público a tomar decisiones informadas. Adicionalmente, un poco más de la mitad de los consultados considera que ciertas informaciones no debiesen ser dispuestas al público. En el marco de una aproximación más integral de la política, el mayor conocimiento sobre las percepciones de los funcionarios y el esfuerzo con ellos aclarar mejor su propia posición, podrían ser beneficiosos para alcanzar las metas de la política.

En el diálogo entre la organización y el público, los medios y la prensa local pueden facilitar el intercambio de información.

Pero solo el 38% de los funcionarios municipales trabaja con la prensa local o con el público para un mejor entendimiento de los instrumentos de transparencia. Con todo, más de la mitad de los consultados, 57%, considera que habría que destinar tiempo para programas que faciliten el mejor entendimiento de los medios e instrumentos de la transparencia, y la mayoría, 81%, considera que ello representaría un buen uso del dinero. En este sentido, una política más integral, de trabajo conjunto con los municipios en programas que informen a los ciudadanos sobre cómo usar los instrumentos disponibles para la transparencia sería una buena estrategia para fomentar un camino de dos bandas.

El dato más indicativo de la falta de diálogo entre la política del gobierno y los municipios es que un 90% de los consultados cree que el gobierno central no debiese determinar el grado de transparencia que deben tener los municipios. La política podría ser revisada y corregida para interpretar mejor posición de los municipios, sobre todo saber qué es lo que ellos pueden considerar como el mejor apoyo para sus comunas en términos de transparencia.

En la misma línea, ayudaría el trabajo en la comunicación interna de las organizaciones. Los funcionarios valoran positivamente recibir información del alcalde y del equipo directivo, el 62% cree que estar presente cuando se toman las decisiones ayudaría a comunicar mejor la política. Pero solo 48% tiene encuentros con el alcalde o participan en reuniones donde se toman decisiones.

El recurso más valorado es el personal, el 57% de los consultados piensa que se podría ser más efectivo con más gente. Reevaluando como se asignan las tareas de la transparencia en los municipios o racionalizando procesos y siendo creativos para movi-

lizar mas unidades trabajando en la transparencia podría ayudar a mejorar la experiencia en general.

Conclusiones e implicaciones

Las dificultades de implementación de la política chilena de transparencia en los municipios indica que es necesario el esfuerzo por revisar esta política. Los temas que desarrollamos en este estudio son importantes en una primera fase del proceso político para cambiar el statu quo; identificación del problema, formulación de la agenda y de la política (RUSHEFSKY, 2008). Hemos identificado algunos de los problemas que Chile ha tenido con la transparencia, principalmente la falta de un enfoque sistémico, más integral, que entienda la transparencia como un sistema interactivo, y la política más como un canal facilitador y de diálogo.

Es particularmente importante considerar las percepciones y preferencias de quienes son responsables de la implementación de la política. En los municipios, esas personas tienen una posición central porque son los únicos que organizan y presentan la información al público a través de la “Transparencia Activa” y la “Transparencia Pasiva”, y probablemente por otros medios. Por lo tanto, tiene sentido dirigirse a ellos para entender mejor cómo asumen su responsabilidad. Es necesario clarificar y reforzar la misión de la transparencia municipal, fortalecer la cooperación intermunicipal, las interacciones entre el municipio y sus vecinos y entre el municipio y el gobierno central en una suerte de diálogo de dos bandas, mejorar las comunicaciones internas, facilitar procesos, y fomentar el apoyo de la transparencia en el nivel de la gestión.

En América Latina son necesarias las investigaciones que pongan su atención en los ciudadanos a quienes están dirigidas las políticas como así también en los agentes que las ponen en prácti-

ca. El mayor conocimiento sobre esos grupos de personas, cómo entienden la transparencia y cómo interactúan, generará las bases de una aproximación más integral a la transparencia y probablemente políticas con mejores resultados.

Bibliografía

AGUILAR RIVERA, José Antonio. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006. Disponible en <<http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/cultura/cuadernillo10.pdf>>.

BAEZA F, Rodrigo. *Manual Jurídico Municipal*. Santiago, CPU, 2004.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. *Historia de la Ley N° 20.285 Sobre acceso a la información pública*. Disponible en <<http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20285/HL20285.pdf>>. Acceso en 30 de agosto de 2012.

CARMONA G., Erika. Participación de la comunidad en los asuntos públicos de Chile: Una mirada desde el espacio local 1990-2005. *Diálogo Político*, 1, p. 11-28, 2006.

CETIUC, Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica. *Consultoría Para El Desarrollo Del Modelo De Gestión De Transparencia Para Municipios Y Diseño Detallado De Su Construcción: Informe De Transparencia Activa – Revisión de Sitios Web*. Disponible en: <<http://www.consejotransparencia.cl/cplt-presenta-primer-estudio-sobre-transparencia-municipal/consejo/2011-08-23/180348.html>>. Acceso en: 12 de julio de 2012.

CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Ley de Transparencia 20.285*. Disponible en <<http://bcn.cl/4sus>>. Acceso en: 20 de abril de 2012.

CHILE, Consejo para la Transparencia. *Nuestros Objetivos*. Disponible en: <<http://www.consejotransparencia.cl/nuestros-objetivos/consejo/2009-04-08/115623.html>>. Acceso en: 09 de abril de 2012.

- DE LEON, Paulo C. *Hacia un concepto de transparencia: orígenes e importancia*. 2008. Disponible en: <<http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>>.
- DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, Consejo para la Transparencia. *Fiscalización en el sector municipal sobre transparencia activa*. Disponible en: <<http://www.consejotransparencia.cl/fiscalizacion-en-el-sector-municipal-sobre-transparencia-activa/consejo/2012-04-27/111106.html>>. Acceso en: 20 de junio de 2012.
- DUBBINK, Wim. *et al.* CSR, Transparency and the Role of Intermediate Organizations. *Journal of Business Ethics*, vol. 82, núm. 2, p. 391-406, 2008.
- EASTON, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons, Inc, 1965.
- FAIRBANKS, Jenille. *et al.* Transparency in government communications. *Journal of Public Affairs*, vol. 7, núm. 1, p. 23-37, 2007.
- FINEL, Bernard; LORD, Kristin. The Surprising Logic of Transparency. *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 2, p. 315-339, 1999.
- FLORINI, Ann. Increasing Transparency in Government. *International Journal on World Peace*, vol. 19, núm. 3, p. 3-37, 2002.
- FRANE, Adam. Mapping Social Capital Across Europe: Findings, Trends and Methodological Shortcomings of Cross-National Surveys. *Social Science Information*, v. 47, n. 2, p. 159-186, 2008.
- JOIGNANT, Alfredo. ¿Descentralización funcional o territorial? Elementos de sociología de los agentes políticos en tres regiones de Chile 1989-2009. In: DELAMAZA, Gonzalo; CUNILL, Nuria; JOIGNANT, Alfredo (Eds.). *Nueva Agenda de Descentralización en Chile: sentando mas actores a la mesa*. Santiago: RIL Editores, p. 511-558, 2012.
- LA DUE LAKE, Ronald; HUCKFELDT, Robert. Social Capital, Social Networks, and Political Participation. *Political Psychology*, vol. 19, núm. 3, p. 567-584, 1998.
- LAPOP, Latin American Public Opinion Project. *Chile: Year of Study 2010*. Vanderbilt University. Disponible en

- <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/chile.php>>. Acceso en: 12 de mayo de 2012.
- NEUSTADT, Richard. *Alliance Politics*. New York: Columbia University Press, 1970.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. *Public Sector Transparency and Accountability – Making it Happen*. Paris, 2002.
- RAWLINS, Brad. Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency. *Journal of Public Relations Research*, v. 21, n. 1, p. 71-99. 2009.
- REHREN, Alfredo. La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. *Dirección de Asuntos Públicos*, v. 3, n. 18, p. 4-7. 2008.
- RUSHEFSKY, Mark. *Public Policy in the United States*. New York City: M.E. Sharpe, Inc., 2008.
- SHEPSIE, Kenneth A.; BONCHEK, M. S. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. Academic Internet Publishers, 2007.
- VALDIVIESO, Patricio. Participation, associations and trust, implications, case of Chile. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 31, núm. 3, p. 336-35, 2012.

El aporte de la participación ciudadana a la calidad democrática.

Una mirada desde las experiencias de Presupuesto Participativo en Porto Alegre y Rosario

Gisela Signorelli

Introducción

En los años ochenta, América Latina, fue protagonista de una doble transición: de régimen político primero, y socioeconómico después. La finalización del ciclo de fuertes dictaduras y el comienzo de la nueva institucionalidad democrática fue acompañada por una serie de reformas que pretendían reducir las dimensiones estatales para facilitar la liberalización de la economía.

El acelerado proceso de desmantelamiento del Estado, que fue llevado a cabo mediante similares instrumentos en la mayoría de las naciones latinoamericanas (privatizaciones de empresas públicas, indiscriminado ingreso de inversiones extranjeras, fuerte endeudamiento y planes de estabilización monetaria)¹, marchó en paralelo con la emergencia de estilos políticos que subrayaron las

¹ En palabras de Oszlak (2000, p. 13) se trató del achicamiento del Estado hasta reducirlo a: un *Estado mínimo* que puede caracterizarse como tal a partir de una serie de indicadores cuantitativos sobre su configuración, planta funcional o alcance de su intervención. [...]; un *Estado ausente*, caracterizado como tal por el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas, lo cual tiende a deslegitimar su propia existencia como estado.

potestades decisorias de los ya acentuados presidencialismos de la región. De esta manera, democracias delegativas² y ciudadanía de baja intensidad (O'DONNELL, 1993) fueron las características sociopolíticas de estos Estados débiles, incapaces de garantizar la universalidad de derechos para todos sus ciudadanos, bajo las cuales la consolidación de los regímenes democráticos formales se realizaba en simultáneo con un crecimiento de la pobreza y la exclusión que, en el inicio del nuevo milenio, culminó con la ubicación de las sociedades latinoamericanas entre las más inequitativas en la distribución del ingreso.

La reconfiguración de la relación entre Estado y el mercado, con privilegio del segundo; el fuerte individualismo a nivel social, producto de lo que Bourdieu (1998) denomina la destrucción sistemática de los colectivos; las reducciones del gasto del Estado en servicios públicos fundamentales, como la salud, la seguridad e infraestructura pública, la educación, etc.; configuró el escenario signado por el repliegue del individuo en lo privado, la apatía y la desconfianza, de lo que más tarde se dio a llamar “crisis de representación política”.

Este ciclo de reformas del Estado junto con la mencionada “crisis de representación” – que en términos más estrictos puede ser entendida como un debilitamiento de la confianza de la ciudadanía en los vínculos representativos articulados por actores tradicionales (parlamentos, partidos políticos, organizaciones sociales, etc.) – confluyeron, en el ámbito académico, en el incremento de la rele-

² “La Democracia Delegativa comparte el mismo modo de acceso al gobierno que la representativa [...] La diferencia estriba en el modo de ejercer el poder, en el modo en que se hace uso de los recursos del Estado, en el modo en que las autoridades electas se relacionan con controles intra-estatales y en el modo en que se mantiene la separación público- privado” (IAZZETTA, 2011, p. 87)

vancia de la medición de la calidad alcanzada por nuestras democracias.

Sin embargo, la necesidad de su evaluación de manera comparativa y confiable se ha basado en estándares cuantitativos – asociados a la instancia electoral y representativa de la democracia – fijados por mediciones internacionales del tipo Freedom House, Latinobarómetro o el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina – IDD Lat³ – que, además sólo se enfocan en políticas y derechos otorgados por las naciones, descuidando que el semillero del llamado experimentalismo democrático se encuentra en los espacios locales.

Por lo que, en los últimos años, muchos trabajos sobre la calidad de la democracia presentan listas de atributos y condiciones que la definen, basados en una concepción formalista o minimalista de la democracia⁴, como ser: el sufragio universal, las elecciones libres, competitivas y recurrentes, la alternancia en el poder y el libre acceso a la información así como la posibilidad de competir por los cargos públicos (MORLINO, 2007).

Para autores como Levine y Molina (2007, p. 17), la calidad de la democracia es un continuo que varía con base al nivel alcanzado en cinco dimensiones interrelacionadas: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad

³ Ver Alcántara, 2008; Murillo Castaño y Osorio Ramírez, 2007.

⁴ Derivada de la definición schumpeteriana asociada a la noción de democracia como régimen en que los cargos gubernamentales son ocupados como consecuencia de elecciones competitivas o en base a los criterios de poliarquía establecidos por Dahl: 1. Funcionarios electos; 2. Elecciones libres y limpias; 3. Renovación de los funcionarios electos; 4. Derecho a presentarse a cargos públicos; 5. Libertad de expresión; 6. Libertad de información y, 7. Autonomía de asociación.

y soberanía. Es decir que se amplía el concepto en relación ya no sólo a los procedimientos, sino al contenido y al resultado.

Si bien los mencionados autores, superan las clásicas lecturas sobre el tema con un índice innovador y se animan a pensar la democracia de manera multidimensional, es decir no como un fenómeno de suma cero sino con un mínimo de condiciones para su existencia (en términos procedimentales) y resultados que nos indican niveles de calidad asociados al proceso de adopción de políticas públicas y mecanismos de accountability (LEVINE y MOLINA, 2007, p. 23), creemos necesario ampliar el concepto de democracia más allá de la dimensión formal.

Aunque al decir de Murillo y Osorio, actualmente, las posibilidades de interpretación que se hacen sobre las democracias latinoamericanas parecen supeditadas a

[...] 1) la comparación de un año a otro en términos del avance y/o retroceso numérico y a 2) registrar la simple existencia o inexistencia de ciertas instituciones o derechos otorgados por el Estado, de los que se desconoce tanto su campo de acción como las condiciones históricas que permiten su manifestación tangible (MURILLO CASTAÑO y OSORIO RAMÍREZ, 2007, p. 25).

Se vuelve imprescindible no descuidar en el análisis a las prácticas democráticas, pensando a la democracia como una construcción social.

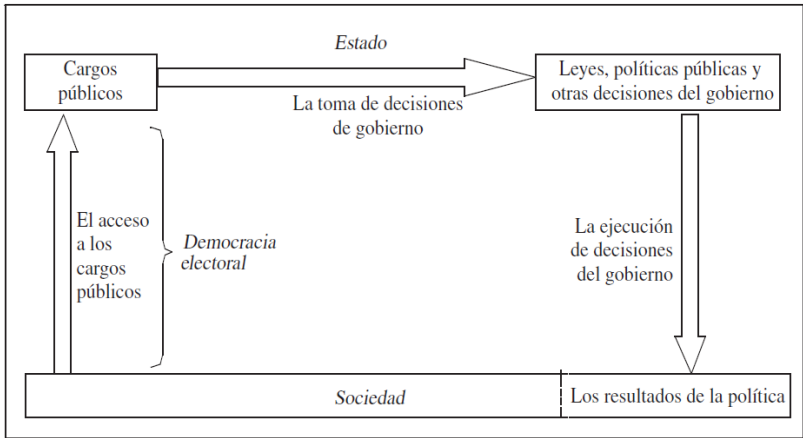
Por ello, lo que nos interesa señalar aquí es una dificultad de dichos enfoques sobre la calidad democrática al trabajarse sobre una definición estrictamente liberal, que hace hincapié en los elementos institucionales y en los mecanismos representativos (MORLINO, 2007), y que descuida aspectos sustantivos asociados

a la práctica democrática – por fuera del momento electoral – y a la inclusión de sectores habitualmente excluidos de la misma, lo que generalmente, se visualizan con mayor claridad en el ámbito de las ciudades.

Los temas vinculados con la representación y su relación con la ciudadanía merecen un análisis más detenido, sin caer en disyuntivas a partir de adjetivaciones de la democracia – como representativa, directa, participativa, etc. – que es simplemente, al decir de De Sousa Santos (2004), una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre ésta y el Estado y que, por tanto, el debate debe ser colocado en la relación entre el procedimiento y la práctica democrática.

El interés por analizar la representación debe prestar atención a cómo los ciudadanos adquieren las capacidades que hacen posible que tengan acceso a mecanismos de poder (LEVINE y MOLINA, 2007) sin olvidar que la fórmula clásica de democracia tiene fuertes deudas sociales relacionadas con la degradación de las prácticas democráticas – *basada en la privatización de lo público por elites más o menos limitadas, en la distancia creciente entre representantes y representados y en una inclusión política abstracta hecha de exclusión social* (DE SOUSA SANTOS, 2004, p. 27) – que no pueden estar ausente de las mediciones de la calidad de nuestras democracias en América Latina.

En ese sentido, según el enfoque de Munck (2010), podemos identificar tres aspectos adicionales a los ya mencionados para ser tenidos en cuenta en los análisis sobre calidad democrática: 1) el proceso de toma de decisiones de gobierno; 2) la ejecución de decisiones del gobierno; y 3) los resultados de la política sobre la sociedad. En breves palabras, el acceso a los cargos públicos, estaría explícitamente vinculado con estas tres dimensiones, que el autor explica gráficamente de la siguiente manera:



Fuente: Munck, 2010, p. 26.

En base al análisis, lo que proponemos es retomar dichos aspectos pero situados en el ámbito local sobre el aporte que herramientas de participación ciudadana – entendidas como prácticas democráticas –, como ser el Presupuesto Participativo (PP), generan en dicho sentido; considerando que las mismas contribuyen para pensar la calidad democrática a partir del vínculo entre la sociedad civil, la participación, la inclusión y la representación.

En base a investigaciones empíricas realizadas en las ciudades de Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Argentina), con una base metodológica cualitativa y sincrónica, que analiza el período 1989 – 2012, estudiaremos cómo una política de participación ciudadana tiene claros alcances en relación a los tres aspectos recuperados del enfoque de Munck (2007).

Para ello, en un primer apartado abordaremos, en mayor profundidad, la participación ciudadana como una posible dimensión para pensar la calidad de la democracia. Luego, abordaremos la génesis histórica y las cuestiones asociadas al diseño del PP en las

dos ciudades objeto de estudio, a los fines de comprender su desarrollo. Y, en tercer lugar, nos abocaremos al análisis de tres indicadores: cantidad de participantes; proyectos ejecutados y nivel de inclusión ciudadana, para de explicar los impactos en términos de calidad democrática según las dimensiones propuestas por Munck (2007); intentado, finalmente, arribar a algunas conclusiones que nos permitan situar la problemática como un tema a ser abordado en posteriores análisis sobre calidad de la democracia en América Latina.

¿Por qué mirar la participación ciudadana como variable de la calidad democrática?

Existe un consenso sobre que la actividad democrática, en el siglo XXI, desborda el marco del aspecto electoral-representativo (PERUZZOTTI, 2010; DE SOUSA SANTOS, 2004; URBINATI y WARREN, 2008, entre otros). El ciudadano, y sobre todo la sociedad civil organizada, reclama para sí nuevos espacios de expresión, decisión y control, más allá de la instancia del voto y el consecuente ejercicio de la *accountability vertical* extendiéndose, no sólo

los medios de *accountability horizontal* tradicionales⁵, sino también a partir de mecanismos de *accountability social*⁶.

Pues bien, el PP es un mecanismo que posibilita ese ejercicio de la ciudadanía, en el que se produce una rearticulación de la representación con la participación (AVRITZER, 2003), aunque se trate de una “representación” con características distintivas a las tradicionales. Como sostienen Urbinati y Warren (2008) la representación electoral ahora convive con nuevos e informales tipos de representación, entre ellas destacan la *representación auto-autorizada* (*Self-authorized Representatives*) y los *representantes ciudadanos* (*Citizen Representatives*). El primer caso, se basa en criterios como ingreso, educación, raza y otras particularidades para legitimar a sus representantes, quienes se ocupan de temas específicos, generalmente asociados a demandas sociales coyunturales (ambiente, diversidad cultural, sexual, etc.), y que no necesariamente poseen base territorial (llegando a actuar en la arena transnacional). En el segundo tipo, los autores hacen referencia a ciudadanos selecciona-

⁵ De acuerdo a la clasificación que realiza Guillermo O’Donnell (1998) existen dos tipos de responsabilización (*accountability*): una horizontal, que se implementa al interior del propio Estado y otra vertical que ejerce la sociedad. La primera refiere a los mecanismos puestos en práctica por organismos estatales investidos de autoridad legal para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales en relación con actos u omisiones de otras agencias o agentes del Estado que puedan presuntamente ser calificadas como ilícitos. El segundo tipo representa a los mecanismos electorales con que cuenta la sociedad para controlar a las autoridades.

⁶ La *accountability social*, siguiendo a Peruzzotti y Smulovitz (2002, p. 32) es un *mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de las agencias horizontales de control.*

dos o auto-designados representantes, es decir aquellos casos en los que un actor, por su propia cuenta, habla en nombre de otros, incurriendo en una situación de representación dada por un proceso de identificación. Representan en la esfera pública voces que no son representadas ni por la democracia electoral ni por los representantes auto-autorizados. Se trata de lo que Avritzer (2007), denomina *representación por afinidad*.

En el PP aparecen ambos tipos de representación. Es decir que, los espacios de participación institucionalizada son un tipo de interacción (no electoral) de *política mediada*⁷ (PERUZZOTTI, 2010) en el marco de la democracia representativa, que genera nuevas estructuras de intermediación entre Estado y sociedad, siendo otra capa participativa de interrelación entre representantes y representados, es decir, una nueva forma de expresión en la cual, las limitaciones de la democracia representativa, se constituyen en su misma posibilidad de creación y superación.

Al decir de Wampler (2006) las instituciones participativas tienen la capacidad para redistribuir autoridad, incorporar ciudadanos directamente a los espacios de toma de decisiones, y permitir

⁷ “...lo que distingue a la democracia representativa de otras formas de democracia no son las elecciones *per se* sino *un marco institucional que hace posible un rico y activo campo de política mediada*, que permite desarrollar formas de comunicación múltiples, constantes y fluidas entre representantes y representados. Existencia de un marco institucional de derechos y garantías que da lugar a la formación de una multiplicidad de formas asociativas que permiten la expresión de diversas *constituencias*. La idea de política mediada *rompe con la visión individualista de la representación* en tanto vínculo que se construye entre un principal (el votante individual) y un agente (el representante). La noción de mediaciones políticas *hace referencia a la dimensión asociativa del proceso político*” (PERUZZOTTI, 2008, p. 25)

que terceros monitoreen la implementación de las políticas públicas. Según el autor, dichas instituciones

poseen el potencial para actuar como controles de las prerrogativas y acciones de las administraciones municipales (control horizontal), permiten a los ciudadanos votar por representantes y políticas específicas (control vertical), y confían en la movilización ciudadana respecto del proceso político como un medio para legitimar el nuevo proceso de elaboración de políticas (control social) (WAMPLER, 2006, p. 4 3).

El PP, al ser una instancia de co-gestión del presupuesto público municipal, posee instancias de deliberación y decisión entre la sociedad y el gobierno local, siendo una opción para habilitar el ejercicio – aún con sus limitaciones y déficits – de la capacidad de agencia⁸ de los ciudadanos (O'DONNELL, 2010).

En dicho sentido, las políticas participativas, como el PP, posibilitarían – retomando las dimensiones de Munck (2010) – mejorar el proceso de toma de decisiones de gobierno, a partir de la inclusión de las miradas sociales sobre sus propias problemáticas; ejecutar con mayor eficiencia y legitimidad las decisiones del gobierno, al

⁸ Agencia implica la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en términos de agregación de los votos como del ejercicio de cargo gubernamentales (O'DONNELL, 2010, p. 40). Agente es alguien dotado de razón práctica y discernimiento moral, que hace uso de su capacidad intelectual y motivacional para tomar decisiones que son en principio razonables en función de su situación y metas de las cuales, salvo prueba concluyente de lo contrario, se considera que el mejor juez (O'DONNELL, 2010, p. 50).

ser decididas en forma conjunta con la misma ciudadanía; y generar claros resultados sobre la sociedad en términos de redistribución de los bienes públicos y por tanto, de calidad democrática.

Democratizar la democracia: orígenes de la participación en Porto Alegre y Rosario

Desde 1989, Porto Alegre (Rio Grande Do Sul, Brasil) y Rosario (Santa Fe, Argentina) han sido gobernadas, por varios períodos consecutivos, por partidos o frentes políticos asociados a la centro-izquierda: el Partido Socialista Popular (Rosario) y el Partido dos Trabalhadores (Brasil), que han dado origen a procesos de gestión municipal basados en programas de innovación democrática.

Se trata de dos ciudades portuarias, de similar magnitud poblacional y complejidad urbana, hermanas entre sí y que se piensan como núcleos de la trascendencia regional y como referentes de futuros desarrollos en los procesos de integración del Cono Sur. A continuación presentamos una tabla con indicadores que muestran similitudes y diferencias macro entre las dos ciudades:

Tabla 1 – Variables de comparación entre los dos casos seleccionados para el análisis

Variable	ROSARIO	PORTO ALEGRE
Localización geográfica	Provincia de Santa Fe – Argentina	Estado RGS –Brasil
Superficie	179 km ²	497km ²
Población	1.198.528 habitantes	1.440.939 habitantes
Partido	Partido Socialista (PS) 1989- actualidad	Partido Democrático Trabalhista (PDT) 1989 – 2004
Perfil Económico	Ciudad Portuaria/tercer sector/industria	Ciudad Portuaria/industrial/sector terciario
IDH	----	0,865
GINI	0,49 (2009)	0,44 (2003)
Pobreza	10% (2011)	23% (2003)
Analfabetismo	2,08%	3,9%
Año ingreso Mercociudades	1995	1995
Origen políticas participativas	2002 – PP	1989 – OP
Descentralización	1995 – 6 Distritos Municipales	No hay una oficial- en el caso del PP 17 regiones
Cantidad Participantes PP	208.403	271.363
Cantidad de Barrios	37	84

Fuente: Rosário - elaboración propia en base a datos extraídos del Censo Nacional 2001 y del Observatorio Social Rosario. Porto Alegre - elaboración propia en base a datos extraídos del Observatorio de la ciudad de Porto Alegre: <http://observapoa.com.br/>.

Porto Alegre

La reforma de la Constitución Nacional de Brasil en el año 1988 y la aprobación de la consecuente Reforma Tributaria municipal fueron los puntapiés iniciales para que los gobiernos locales contasen con mayores recursos propios y, a su vez, buscasen nuevas alternativas para definir las inversiones públicas. En su artículo 29,

se establece la necesidad de incorporar a representantes sociales en la organización de las ciudades, quienes tuvieron un fuerte rol en los alcances de esta Reforma Constitucional (FEDOZZI, 2009; DE SOUSA SANTOS y AVRITZER, 2004; TAVARES 2006; CHERON, 2006, PONTUAL, 2008, entre otros).

En este marco, la ciudad de Porto Alegre, se convierte en emblema por la implementación de políticas participativas, cuya figura es el PP, bajo la administración del Frente Popular⁹, quien retoma las reivindicaciones de los movimientos sociales – como asociaciones de moradores, *Movimento dos Sem-Teto* y el *Movimento dos Transportes Coletivos* – que desde la década del ‘70 pedían cambios sistemáticos en la gestión urbana.

Para poder dar cauce al objetivo concreto de darle voz a los sectores más desfavorecidos y generar políticas y obras públicas de mayor impacto en términos de inclusión territorial y cohesión social, el primer gobierno del PT comienza dividiendo la ciudad en cinco regiones. Dicha división fue rechazada por las organizaciones comunitarias por considerarla demasiado imprecisa y por fuera de la tradición histórica y política de los barrios de la ciudad. Posteriormente, y de común acuerdo, el PT toma la determinación de dividir, entonces, la ciudad en dieciséis regiones (recientemente diecisiete). En esas regiones es donde, desde 1989, tiene lugar el Presupuesto Participativo (PP).

En 1992, son creados por el artículo. 1º de la “Lei Complementar nº 273”, los Centros Administrativo Regionales

⁹ El Frente Popular es una coalición de partidos políticos de izquierda que gobiernan Porto Alegre desde 1988. En esas primeras elecciones estaba compuesto por el PT y por el ex Partido Comunista Brasileño; en las siguientes se amplió el número de partidos que lo forman.

(CARs)¹⁰. Los CARs son unidades administrativas regionales con referencia física, política y administrativa para la actuación de los órganos municipales, promoviendo la división territorial del Municipio, a través de la desconcentración de la actividad administrativa municipal en las 16 – y ahora 17– regiones. Tienen como objetivos: la eficiencia en la prestación de servicios; la promoción de la democracia local y la atención directa al ciudadano. Por tanto, los CARs, son por excelencia quienes organizan el PP en cada región con sus Coordinadores Regionales.

Cabe mencionar que luego de 16 años en el poder, el PT pierde la Intendencia en la ciudad de POA en el año 2004. Desde entonces, la misma es gobernada por una coalición liderada por el PMDB quien, pese a intentos de fuerte modificación del PP, ha tenido que conservarlo. El actual *prefeito*, es José Fortunatti, ex militante del PT (1980-2002) y actual líder del *Partido Democrático Trabalhista* (PDT), quien ha vuelto a hacer una apuesta política y financiera en dicho proceso como elemento central de la toma de decisiones sobre el presupuesto público local.

Desde la administración petista, existen en POA múltiples políticas de participación ciudadana además del PP como consejos municipales, foro de turismo, foros regionales de planeamiento, etc. Sin embargo, para cada una de estas políticas la ciudad es dividida en nuevas regiones que agrupan y separan las 17 conformadas y afianzadas por el proceso de PP cuyo ciclo de funcionamiento está conformado por:

- Un primer período de reuniones en cada una de las 17 regiones a realizarse de marzo a junio de cada año sumado a seis asambleas temáticas (Educación, deporte y placer; Circulación,

¹⁰ Información extraída de:
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgf/default.php?p_secao=98

transporte y movilidad urbana; Habitación, organización de la ciudad, desarrollo, urbano y ambiental; Desarrollo económico, tributos, turismo y trabajo; Cultura y Juventud; Salud y asistencia social). En una primera ronda, el Intendente rinde cuentas de lo hecho el año anterior y lo que es posible hacer en el presente año y se eligen los delegados que conformarán el Foro de Delegados (cerca de 1000 son electos por año). Entre esta primera ronda y la segunda, se realizarán reuniones intermedias en cada uno de los barrios de la ciudad. Ya en la segunda ronda, se eligen las prioridades por región y los consejeros que conformarán el Consejo Municipal del Presupuesto Participativo (COP), dos por región y temática con sus suplentes sumado a un representante del Sindicato de Municipales, otro de la Asociación de Moradores de POA (UAMPA) y dos representantes del gobierno local (sin derecho a voto).

- De julio a agosto se inicia la elaboración del presupuesto municipal por parte del COP, lo cual incluye la selección de prioridades y la asignación de los recursos en base a tres criterios: la carencia de servicios e infraestructura de cada región; la población total de cada una de las mismas, y las prioridades temáticas identificadas en las rondas anteriores.

Por último, el presupuesto es sometido a la observación de la Cámara de Concejales de la ciudad, lo que da lugar a la aprobación del llamado “plan de inversión”.

Rosario

El actual Partido Socialista (PS) gobierna la ciudad de Rosario desde el año 1989. Sin embargo, fue la gestión de Hermes Binner, que se inicia en 1995, la que se vio abocada a la realización de nuevos y viejos proyectos agrupados por áreas y temáticas. Entre

ellos se destacan tres ejes: a. la descentralización municipal; b. la salud pública y c. la política social.

De este modo, el proceso de descentralización municipal que comenzó en 1995, se organizó abarcando cuatro grandes aspectos¹¹: la desconcentración administrativa; la desconcentración de obras; cambios en las políticas urbanas; y, un nuevo modelo de gestión asociado a mecanismos de participación ciudadana.

Se trabajó en la reorganización territorial de la ciudad mediante la delimitación y habilitación de seis Centros Municipales de Distrito (CMD): lo cual implicó la estandarización de procesos, definir funciones, la incorporación de nueva tecnología informática, reordenar el personal y efectuar un control de gestión mediante la cuantificación de los logros obtenidos.

El “*Distrito*” se concibió como una unidad territorial de planificación y gestión dentro de un todo, la ciudad, y como campo de aplicación de políticas públicas integrales con la incorporación de los distintos actores individuales o colectivos que, con injerencia en este espacio, contribuirían a su mejoramiento. Los distritos se configuran así como espacios de fusión y cruce de tres lógicas de gestión pública: la sectorial, la territorial y la participativa.

Esos distritos son el soporte territorial de la participación en el marco del PP dado que el porcentaje del presupuesto asignado a esta política se divide, una parte proporcionalmente a los seis y otra, de acuerdo a un índice de carencia en base a indicadores socio-económicos de los mismos. El ciclo de PP en Rosario consta de cuatro etapas:

- Una primera ronda de asambleas barriales, de abril a junio, para consensuar las problemáticas de los mismos

¹¹ Información oficial extraída del sitio de La Municipalidad de Rosario: <http://postulantes.rosario.gov.ar/condiciones/descentralizacion.pdf>

y elegir los consejeros que conformarán en cada uno de los distritos un Consejo Participativo (CPD).

- De junio a octubre, dichos seis CPD elaboran proyectos que aborden las cuestiones presentadas en la primera ronda para su resolución. En colaboración con distintas áreas del Municipio se les otorga factibilidad a su ejecución y se les asigna un presupuesto.
- En noviembre se realiza una votación en la cual los vecinos de la ciudad seleccionan, por distrito, cuáles de esos proyectos serán los que se ejecuten al año siguiente.
- En diciembre, por último, se hace con los consejeros una ronda de balance.

¿Qué nos muestran los casos?

Más allá de la existencia de importantes diferencias en relación al diseño que el PP adquiere en cada una de las dos ciudades objeto de estudio¹², que nos dificultan la obtención de datos homogéneos para presentarlo, creemos que los casos son significativos para demostrar el alcance que la participación ciudadana tiene como variable a ser considerada cuando pensamos la calidad de nuestras democracias. Pues se trata de una herramienta que permite cierto control de la agenda política al quedar en manos de los ciu-

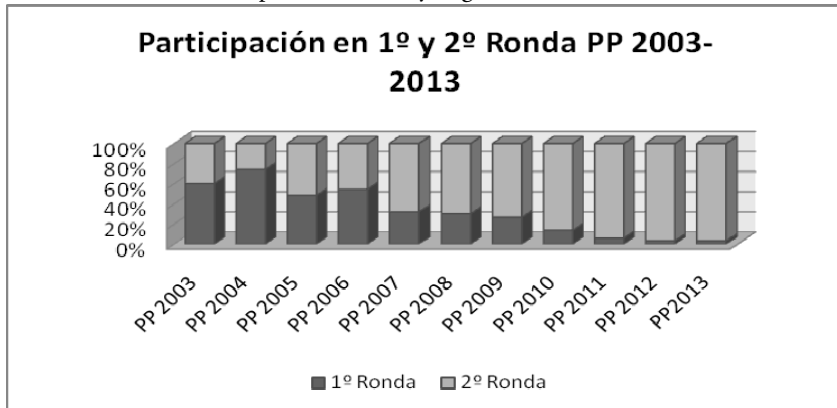
¹² Por cuestiones de espacio y por no ser el objeto de este artículo no ahondaremos más de lo explicitado respecto a los ciclos que conforman el proceso, en relación a las características propias del PP en Rosario y Porto Alegre. Lo que es común a ellos es la conformación de instancias de deliberación y decisión por parte de los ciudadanos en relación a un porcentaje del presupuesto público municipal, en forma conjunta con autoridades y técnicos de cada uno de los Municipios en cuestión.

dadanos y sus representantes (MUNCK, 2010) en forma conjunta. Por tanto, tiene incidencia directa en el proceso de toma de decisiones de gobierno y en los niveles de legitimidad de las mismas.

Por ser este artículo una primera aproximación a la temática, trabajaremos a los fines explicativos de lo antes expuesto con tres indicadores a ser mirados en los casos de PP de Porto Alegre y Rosario: el número de participantes intervinientes y su pertenencia territorial; los proyectos ejecutados y el mejoramiento de los niveles de inclusión social.

En Rosario, en el período 2002 - 2012 (PP 2003- 2011) han participado del PP un total de 208.403 ciudadanos, bajo el esquema que se presenta en el gráfico Nro. 1. El mismo representa, a su vez, la proporción que lo ha hecho en la Primera y Segunda Ronda. Por su parte, en los Consejos Participativos de Distrito, han participado, durante el período 2003- 2010, 3.552 consejeros en los seis distritos de la ciudad, según datos oficiales disponibles.

Gráfico 1 – Participantes Primera y Segunda Ronda PP 2003- 2013¹³

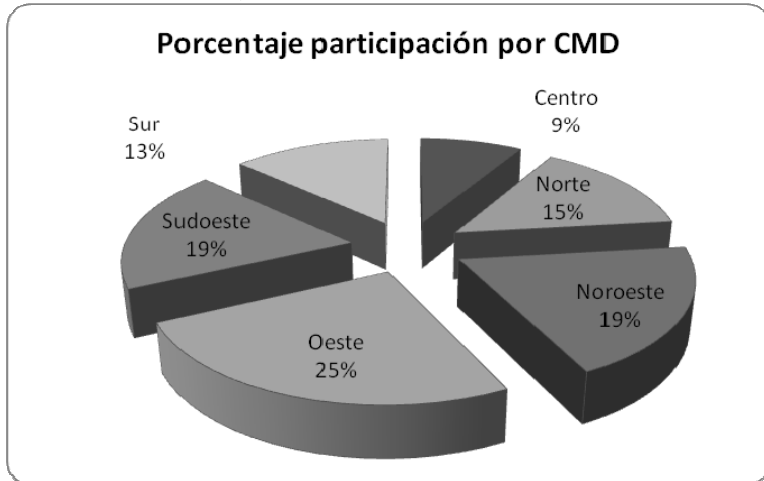


FFuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al focalizar la mirada en la participación por cada uno de los distritos de la ciudad - como señala el gráfico Nro. 2-, se observa que, tanto si se analizan los totales de participación por CMD entre el PP 2003 y el PP 2010, como si se toman por cada una de las instancias del proceso en el mismo período de acumulación, el distrito Oeste es seguido por el Noroeste (NO) y el Sudoeste (SO), en cantidad de vecinos participantes, siendo estos tres distritos los que cuentan con peores resultados en indicadores socio- económicos y por tanto, con mayor cantidad de población vulnerable (ver tabla Nro.1). Estos tres distritos son seguidos por el Norte, Sur y Centro en orden descendente.

¹³ Cabe resaltar que del PP 2011 al 2013 no se encuentran datos oficiales de la cantidad de participantes – en clara disminución – a la Primera Ronda o asambleas barriales, instancia de participación por excelencia del proceso de PP en la ciudad. Los mismos fueron recabados de diferentes fuentes secundarias.

Gráfico 2 – Porcentaje de Participación por CMD PP 2003 – PP 2010



Fuente: Elaboración propia.

En el Distrito Oeste, donde los niveles de privación y carencia, si tomamos como referencia el indicador NBI, alcanzan al 21% de sus habitantes, el involucramiento de los ciudadanos es notorio, ya que moviliza por ejemplo, en el PP a casi un 25% del total de participantes de la ciudad.

Presentamos a continuación una tabla con fines ilustrativos de las características socio-económicas de cada Distrito:

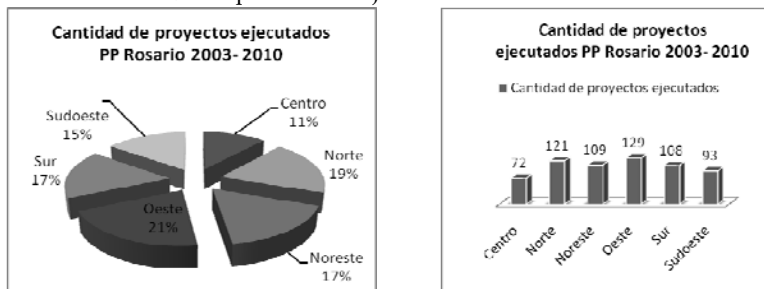
Tabla 1 – Características demográficas y socio- económicas por Distrito

Distrito	Centro	Norte	NO	Oeste	Sudoes- te	Sur
Población	261.047	131.495	144.461	106.356	103.446	160.771
% de pobla- ción	25,1	14,2	17,1	13,8	16,9	12,9
Hab. Em asentamientos irregulares	Más de 2000	Más de 10000	Más de 30000	Más de 35000	Más de 30000	Más de 20000
NBI	3,43	9,06	14,29	21,06	15,81	11,66
% de OSC	13,93	13,17	20,44	21,48	11,43	19,54
% de Morta- lidad Infantil	8,3	9,9	13,3	15,6	14,0	10,9
% Viviendas precarias	1,07	9,12	13,97	22,67	17,55	11,75
Electorado	171807	97105	117140	94227	88047	115431

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del Censo Nacional 2001 y del Observatorio Social Rosario.

Coincidentemente, en términos de distribución equitativa de los bienes públicos, a partir del indicador “eficiencia y equidad en la ejecución de las obras”, se puede observar que el distrito Oeste viene siendo el más favorecido (ver Gráfico Nro. 3). En ese sentido, cabe mencionar que en el período 2003- 2007 el cumplimiento de obras fue cercano al 100%. Sin embargo, a partir de la crisis financiera que el Municipio atravesara a partir del año 2008, la ejecución comienza a retrasarse. Si bien, no se cuenta con datos oficiales al respecto, actualmente se calcula que se adeuda un 40% de la obras. Aun así, en todo el período analizado se observa un criterio de equidad en su ejecución.

Gráfico 3 – Equidad en la ejecución de obras PP 2003 – PP 2010

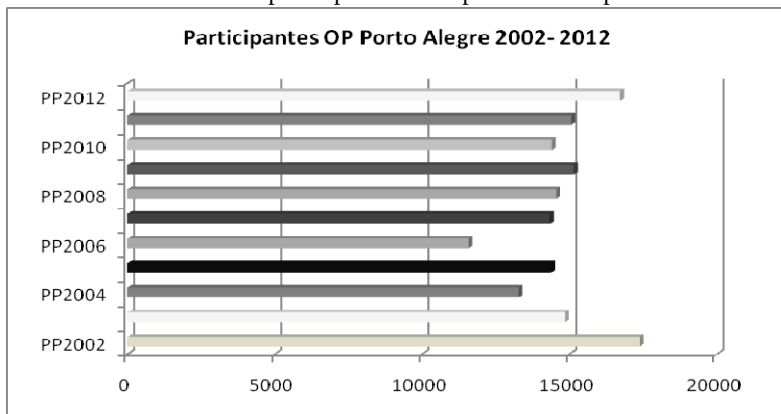


Fuente: Elaboración propia.

En Porto Alegre, por su parte, desde 1990, año de inicio del programa de *Orçamento Participativo*, participaron un total de 271.363 vecinos. Si tomamos los datos desde 2002 a 2012 – para poder medir los mismos años que dicha política tiene ejecución también en la ciudad de Rosario – el resultante es que 161.713¹⁴ asistieron al PP en dicha ciudad. Dicho número representa el total de los participantes a las asambleas regionales y temáticas.

¹⁴ Las diferencias entre el total del número de participantes en la ciudad (161.713), y el número que arroja la suma de los totales por región (121.861) se deben al número de participantes en las asambleas temáticas (39.852).

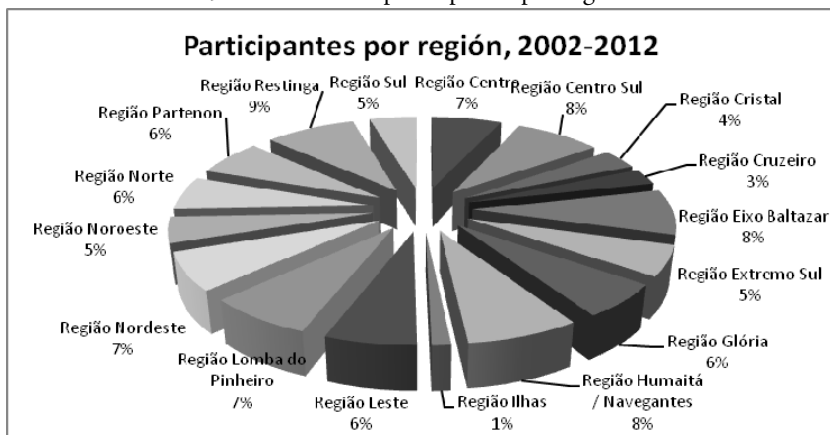
Gráfico 4 – Cantidad de participantes Presupuesto Participativo 2002-2012



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al focalizar la mirada en cada una de las 17 regiones de PP – como señala el gráfico Nro. 5 –, se observa que, entre 2002 y 2012, los porcentajes de participación no varían notablemente de región a región. Aunque la região Ilhas (1%), la região Cristal (4%) y Cruzeiro (3%) se distancian de las 14 restantes que rondan entre el 5 y el 8%; destacándose la região de Restinga con el 9%. Sin embargo, el Prof. Adalmir Marquetti (2003) ha demostrado en sus estudios sobre el tipo de participantes del PP, que en la mayoría de las regiones, se trata de personas con un salario inferior a la media y con bajos niveles de escolarización (con algunas diferencias en las asambleas temáticas).

Gráfico 5 – Cantidad de participantes por región PP 2002-2012



Fuente: Elaboración propia.

Tal como sucede en Rosario, la región Centro es la que mejores indicadores socio-económicos presenta, mientras que la región del Nordeste es la que peores resultados muestra. Por otra parte, algunas regiones que en términos de renta media y educación se hallan entre los de mayor grado de pobreza no se encuentran necesariamente en villas o asentamientos irregulares como es el caso de Restinga y Extremo Sul. Cabe destacar que la región Centro es once veces más populoso que los territorios de Restinga y Noroeste, tal como muestra la tabla nro. 2. A modo de síntesis puede decirse que el grupo de renta alta se encuentra en las regiones Centro, Sul, Leste y Nordeste; mientras que los de renta media se hallan en la región Cristal, Cruzeiro, Centro Sul y Humanitá e Ilhas. Por su parte, los sectores de renta baja se concentran en Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Restinga y Nordeste (Marquetti, 1999).

Tabla 2 – Características demográficas y socio- económicas por Región¹⁵

	Paraná	Entre Ríos	Corrientes	Misiones	Paraguay	Itapúa	Paraguari	Itapúa	Paraguari	Paraguari	Paraguari	Paraguari	Paraguari	Paraguari	Paraguari	Paraguari	Paraguari
Población	118.923	60.729	42.286	65.408	27.661	43.689	34.873	100.418	83.312	276.963	109.742	37.234	130.810	114.309	62.315	91.366	
Cantidad de Salidas Misionas	7,1	3,6	5,4	7,3	9,4	5,6	4,4	6	13,8	16,8	7,6	2,6	12,34	8,47	3,48	4,4	
Densidad con salidas misionas	36,64	14,8	41,09	47,18	26,32	30,97	19,28	16,71	17,57	1,46	10,84	72,93	5,49	28,14	30,96	37,9	
Porcentaje de misioneros	4,2	6	5,8	6,2	3,7	5,1	7,5	2,6	3,1	0,8	3,3	7,6	1,5	4,4	6,9	4,9	
Cantidad de obras ejecutadas por PP	275	220	319	274	182	268	175	345	260	323	300	1684	157	359	272	336	
Proporción obras / cantidad de habitantes	432,45	276,04	132,56	238,72	151,98	163,02	199,27	291,07	320,43	857,47	365,81	22,11	833,18	318,41	229,10	271,92	

Fuente: Elaboración propia.

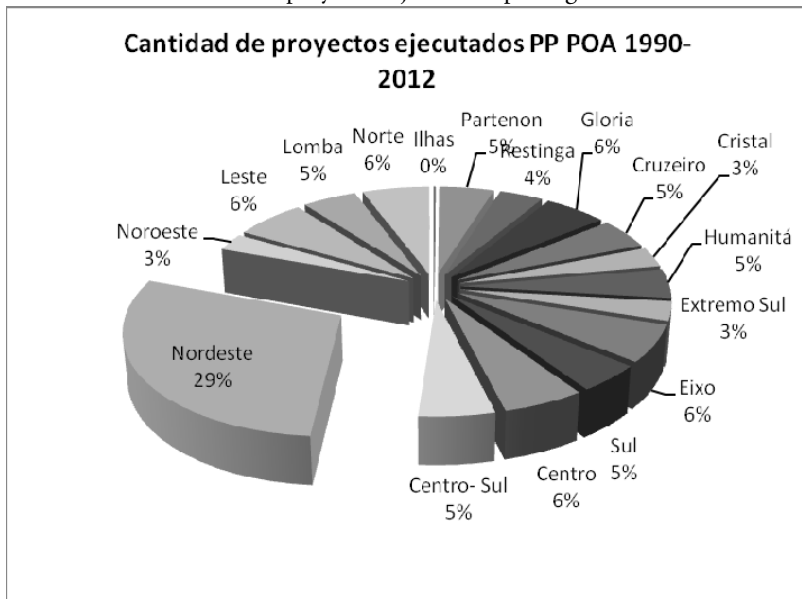
Coincidentemente, en términos de distribución equitativa de los bienes públicos, la región Nordeste es la que ha recibido por su cantidad de habitantes la mayor cantidad de obras públicas ejecutadas por PP (habiendo 1 obra por cada 22 habitantes de la misma), siendo la región Centro la menos favorecida en ese sentido (1 cada 857)¹⁶. Aquí es importante retomar los criterios por los cuales se asignan las obras en el PP de POA: la carencia de servicios e infraestructura de cada región; la población total de cada una de las mismas, y las prioridades temáticas identificadas en las rondas anteriores.

¹⁵ Fuente de elaboración propia en base a datos extraídos del Observatorio de la ciudad de Porto Alegre: <http://observapoa.com.br/>

¹⁶ Es cierto también que, por el criterio de distribución existente en POA, las regiones pobre de mayor tamaño en términos de su población fueron las más perjudicadas por el peso que el criterio población poseen la distribución de obras entre regiones (Ver MARQUETTI, 1999) que es menor al indicador carencias y prioridades.

Con un alto porcentaje de eficiencia en la ejecución de obras del PP que ronda el 86%, la misma se ha distribuido por regiones del siguiente modo:

Gráfico 6 – Cantidad de proyectos ejecutados por región PP 2002-2012¹⁷



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Aunque los números e indicadores anteriormente presentados no son en sí mismos concluyentes, creemos que sí nos permiten inferir algunos impactos claros que el PP, como política de participación ciudadana por excelencia, genera en términos de me-

¹⁷ Cabe mencionar que la Región de *Ilhas* posee tan pocas obras ejecutadas porque ha sido la última región creada en 2010.

jorar el proceso de toma de decisiones de gobierno aumentando sus niveles de legitimidad y de resultados concretos de las políticas en la sociedad a partir de una redistribución de los bienes públicos y de inclusión de ciertos sectores desfavorecidos por las mismas.

Aun cuando los niveles de participación global no superan el 20% del total de población de cada ciudad, los alcances redistributivos, sobre todo en las zonas menos favorecidas, son de un alto impacto. En ese sentido, los indicadores de POA son superadores a los de la ciudad de Rosario, no sólo en la cantidad de obras y por tanto, de presupuesto que se destina al PP, sino en su capacidad de inclusión social. Sin embargo, de lo que no caben dudas es de la mejora democrática que implica la existencia de instancias de participación como el P.

No queremos, sin embargo, que se concluya que su sola puesta en marcha garantiza su éxito ni que – aunque no lo hemos desarrollado aquí con detalle – dichos procesos se encuentran exentos de tensiones y dificultades. De lo que se trata es de señalar la importancia de su inclusión como variable de análisis cuando pensamos la calidad de nuestras democracias. Pues es un modo de evaluar no sólo las instancias representativas formales sino también aquellas cuestiones referidas a las prácticas democráticas.

Es una propuesta de extender la mirada y analizar la ampliación que se ha dado en las *gramáticas sociales* de las últimas décadas que, al decir de Avritzer y De Sousa Santos (2004), colaboran en hacer más democráticas nuestras democracias.

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel. Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, n. 6, 2008.

- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- _____. *Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*, 2003. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer>>. Acesso em: agosto de 2010.
- BOURDIEU, Pierre. *La esencia del Neoliberalismo*. 1998. Traducción de *Le Monde Diplomatique* por Libardo González. Disponível em: <http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce35_11contro.pdf>.
- CHERON, Cibele. *O Orçamento Participativo de Porto Alegre: Análise de uma experiência de Democracia Participativa e sua Autonomia Legal*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, PUCRS, Porto Alegre, 2006.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Democratizar la democracia: caminos de la democracia participativa*. México: FCE, 2004.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. *Introducción: para ampliar el canon democrático*. 2004. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/bss/documentos/IntroDemoES.pdf>>. Acesso em: Junio de 2009.
- FEDOZZI, Luciano. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. (orgs). *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2009.
- IAZZETTA, Osvaldo. La democracia delegativa y su cara estatal. Un abordaje del caso argentino. en O'DONNELL, Guillermo A.; IAZZETTA, Osvaldo; QUIROGA, Hugo. *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo libros, 2011.
- LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *Revista América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, España, n. 45, p. 17-46, 2007.
- MARQUETTI, Adalmir. *Participação e distribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre*. 1999.
- _____. Democracia, Equidade e Eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO,

- Zander (Eds.). *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez. 2003.
- MORLINO, Leonardo. Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 27, n. 2, p. 3-22, 2007.
- MUNCK, Gerardo. The study of politics and democracy: Touchstones of a research agenda. *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, p. 25-38, 2007.
- MUNCK, Gerardo. Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 22- 41, 2010.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. *Presupuesto Participativo Rosario: una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Proyecto Urbal B – RED 9, Rosario, 2009.
- MURILLO CASTAÑO, Gabriel; OSORIO RAMÍREZ, Freddy. *Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad de la democracia latinoamericana*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Universidad Autónoma de Barcelona. Working Paper n. 255, Barcelona, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, v. 33, n. 130, p. 125-159, 1993.
- _____. ¿Democracia delegativa? In: O'DONNELL, G.; *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós, 1997.
- _____. Accountability Horizontal. *Agora*. Cuadernos de Estudios Políticos. Buenos Aires, 4, 8, p. 5-34, verano, 1998.
- _____. *Democracia, agencia y estado*. Teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2010.
- O'DONNELL, Guillermo; IAZZETTA, Osvaldo y QUIROGA, Hugo; (Coords.). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, 2011
- OSZLAK, Oscar. *El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional

- del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.
- PERUZZOTTI, Enrique. La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación. *Debates en Sociología*, n. 33, 2008.
- _____. El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina. *Journal of Democracy en Español*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, v. 2, p. 47-64, 2010.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política*. Ciudadanos y Medios en las democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Media, 2002.
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA. 2000.
- PONTUAL, Pedro. *Desafios à construção da democracia participativa no Brasil*: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. 2008. Disponible en: <<http://www.polis.org.br/uploads/534/534.pdf>>. Acceso en: Mayo de 2012.
- TAVARES, Paulo. *Os modelos de participação popular no Estado do Rio Grande do Sul*: as experiências do orçamento participativo OP e do processo de participação popular PP. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, PUCRS, Porto Alegre, 2006.
- URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 387-412, jun, 2008
- WAMPLER, Brian. ¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños. In: LUBAMBO, Catia W.; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus André. (Orgs.). *Diseño Institucional y Participación Política*: experiencias en el Brasil contemporáneo. Buenos Aires: CLACSO, mar, 2006. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenho/wampler.pdf>>.

Calidad de la democracia y democratización del Estado en América
Latina
Osvaldo Iazzetta

Evaluando el Estado de Derecho en América Latina: análisis
comparado de cinco casos nacionales
Carlos Moreira e Jesús Tovar

As democracias latino-americanas são democracias como as outras?
Henrique Carlos de O. de Castro e Sonia Ranincheski

Instituições, cultura política e qualidade da democracia: uma análise
das rupturas institucionais na América Latina
Rodrigo Stumpf González

Democratización, sociedade civil y espacio público: Argentina y Brasil
en perspectiva
Mariana Berdondini

Calidad de la democracia ,transparencia activa, municipios y
participación ciudadana en Chile
Patricio Valdivieso e Jillian Bernas

El aporte de la participación ciudadana a la calidad democrática - una
mirada desde las experiencias de Presupuesto Participativo en Porto
Alegre y Rosario
Gisela Signorelli



Editora SGE

ISBN 978-85-98168-10-4