

Capítulo III Calidad Institucional y Eficiencia Política

3.1 Análisis de la Dimensión III

El temprano desarrollo de las elecciones y de las instituciones democráticas en la región

La historia de la democracia latinoamericana se remonta a la época colonial. Como sostiene el profesor Malamud: *"En 1809, antes del estallido emancipador (1810-1825), las colonias españolas afrontaron la elección de diputados a Cortes, convocadas por las autoridades metropolitanas. La sanción de la Constitución de Cádiz en 1812, de claro talante liberal, sentó las bases del posterior desarrollo electoral, incluso en aquellos países que, como Argentina, no adoptaron el texto constitucional.*

*La revolución política que dio lugar a las nuevas repúblicas latinoamericanas acabó con las estructuras del Antiguo Régimen y permitió el tránsito de una sociedad de súbditos a otra de ciudadanos. Desde entonces, las elecciones fueron el principal camino para elegir y legitimar a las autoridades, a la vez que limitaban la duración de los mandatos. Pese a no haber sido un camino de rosas, es indudable que la formación de una cultura política democrática está vinculada a estos orígenes".*¹

Desde entonces hasta ahora, las elecciones, como instrumento de una cultura democrática, tuvieron vaivenes derivados de la situación interna de los países y de la influencia regional e internacional que, sobre todo en el último siglo, tuvieron etapas en las que el menosprecio hacia la democracia como sistema de vida y como sistema de gobierno fue una moneda corriente.

En la región, a inicios del siglo pasado, se consolidó *la idea de que las elecciones eran controladas por los gobiernos y las maquinarias electorales de los partidos, y que los caudillos y el clientelismo jugaban un papel clave, convirtiendo a los comicios en cualquier cosa menos en la expresión de la voluntad popular. Esta interpretación se vio reforzada por la persistencia del fraude y la violencia, que distorsionaba todavía más los resultados. Sin embargo, y sin que sirva de consuelo, si miramos el funcionamiento de otros sistemas electorales europeos o el de Estados Unidos en la misma época, vemos cómo el caciquismo, la corrupción y la violencia no eran ajenos a los mismos"*².

La deslegitimación de origen de la democracia se traducían en una subvaloración del sistema tanto en las capas dirigenciales como en la propia ciudadanía, lo que facilitaba que los casos de conflictos sociales y /o de intereses, se resolvieran reemplazando al sistema por un gobierno militar. Generando un círculo vicioso de que sólo hace dos décadas parece haber empezado a corregirse.

Como sostiene Ludolfo Paramio, *"durante la década de los ochenta, a la vez que se extendían por América Latina los procesos de retorno a la democracia, la crisis de la deuda impuso, primero, planes de ajuste económico y después, reformas estructurales, que no sólo supusieron un profundo cambio en el modelo de crecimiento sino que conllevaron altos costos sociales. Por ello se hizo común la idea de que el mayor riesgo para la democracia renacida venía del aumento de la pobreza y la desigualdad en la región. Si se esperaba de la democracia una mejora de las condiciones sociales, y por el contrario sus primeros años venían acompañados de un fuerte deterioro de los niveles de vida, sería lógico temer un alejamiento de los ciudadanos de las instituciones de la democracia"*³.

La frustración por los bajos resultados, particularmente en el mejoramiento de la calidad de vida, en la inclusión de sectores sociales marginados y en la equidad en la distribución, llevó a una nueva desconsideración social de la democracia. Ahora sin buscar alternativas fuera de la democracia, sino en la búsqueda de resultados mejores e inmediatos mediante el recambio de gobiernos, dirigentes y partidos.

¹ MALAMUD RIKLES, Carlos. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. UNED. España *La democracia en América Latina: ¿una cuestión de votos o de botas?*- Diario El País de España

² MALAMUD RIKLES, Carlos Ibidem

³ PARAMIO, Ludolfo *"Frustración de los electores y crisis de la democracia"* - Año I - Número 2 - Circunstancia – Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset Co2003

Las reformas estructurales habían sido, en casos como Perú y Argentina, muy significativos y de alto costo social, generando un original exceso de delegación en los gobiernos, fenómeno que Guillermo O'Donnell⁴ denominó como *democracias delegativas*. La ausencia o escasa relevancia de los mecanismos de control democrático, junto a la revalidación electoral de los gobiernos se asemejaban más a un presidencialismo plebiscitado que a una clásica democracia liberal.

En este esquema, los ciudadanos delegan una confianza casi ciega en los dirigentes que conducen el Estado, pero una vez que la esperanza se transforma en frustración reniegan de esos dirigentes y de los procedimientos que les permiten su arribo al poder. Allí es donde el peso del descrédito cae en los partidos y en los dirigentes políticos.

El Nuevo Siglo

Indudablemente, en la medición por resultados, no debe dejar de tenerse en cuenta el impacto que tuvo en los países de la región y, en particular, en los más endeudados, la sucesión de choques financieros externos —la crisis asiática de 1997, la moratoria rusa de 1998 y la devaluación brasileña de 1998/9— que condujeron a una nueva fase de estancamiento a las economías latinoamericanas a finales del siglo pasado. Tras una recuperación en 2000, la caída de los mercados en los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos, la desaparición de la financiación externa, y la reducción de la inversión extranjera directa se sumaron para provocar un fuerte declive en las economías de la región en 2001.

Esa caída se agrava en 2002 con los efectos de la bancarrota argentina, la presión de los mercados sobre Brasil por las dudas que generaba el ascenso electoral del ya presidente Lula da Silva, y más aún con la crisis venezolana en el último trimestre de ese año.

En la medida en que la concepción delegativa de la democracia se hacía presente en varios países, el fin del crecimiento económico habría venido a significar no sólo el descrédito de los gobernantes sino también una caída del apoyo al sistema democrático. Los datos de 2002, sin embargo, complican esa simplificación de la realidad.

Estamos viviendo, es indudable, una etapa de imprevisibilidad política que impacta fuertemente sobre la evolución económica y social. Los electores que llegaron a confiar en que las reformas estructurales, a un alto precio, abrían el camino a un desarrollo sostenido y estable, sienten ahora que esas promesas no se han cumplido y no se van a cumplir. Esto es lo que podemos definir como un sentimiento de *frustración*, y esa frustración puede hacer crecientemente imprevisibles tanto los procesos democráticos de selección de gobernantes como el propio mantenimiento de la gobernación democrática, y que en este sentido es un factor de crisis de la democracia.

Aunque siempre habrá quienes sólo pueden ver “el medio vaso vacío”, debemos analizar las características más negativas del funcionamiento democrático en la región, para poder corregirlas y avanzar. Una forma positiva de encarar ese análisis es la de destacar los “caminos virtuosos” de aquellos países que sin grandes estridencias siguen un camino de políticas estables y ordenadas buscando que la acumulación paulatina de resultados positivos calme la sed de desarrollo de sus pueblos.

Partidos Políticos

Es llamativo, aunque totalmente coherente con los principios de funcionamiento del sistema democrático, que en los países con mayores problemas institucionales, el sistema de partidos se encuentra debilitado o fuertemente viciado, y la credibilidad del Congreso, de otras instituciones democráticas y de los políticos —grupales o individualmente considerados—, se ha erosionado. En algunos casos, esto ha llevado a una virtual desaparición de algunos partidos políticos de larga trayectoria y ha dificultado a las instituciones representativas tradicionales el desempeño efectivo de sus funciones. La competencia democrática tiende a

⁴ O'DONNELL, G. (1992), “¿Democracia delegativa?”, en Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, 287-304, Buenos Aires: Paidós, 1997 [Cuadernos del CLAEH 61: 5-20; “Delegative democracy”, Journal of Democracy 5 (1): 55-69, 1994].

volverse más incierta y tensa, la representación más personalista y la rendición de cuentas entre políticos y electores más débil. En algunos casos, la pérdida de credibilidad en los funcionarios elegidos, en los partidos políticos y en los Congresos ha debilitado la capacidad del Estado para dar una respuesta efectiva a los problemas económicos y sociales, debido a la fragilidad de la confianza ciudadana en la integridad y sensatez de cualquier tipo de acción que emprendan. A su vez la multiplicidad y dispersión de las demandas sociales generan un clima de convulsión que aleja las soluciones que requieren de diálogo, concertación y planificación. Los partidos empiezan entonces a desnudar su incapacidad para agregar y calificar las demandas sociales, generando propuestas y alternativas distintas.

Todo ello se traduce en apatía ante el proceso político y agresividad ante la obligación de elegir entre opciones que no implican diferencias reales en términos de resultados, o cuyos resultados son imprevisibles. La renuencia a elegir sería la actitud racional cuando de la elección no cabe esperar los resultados deseados: así se minimizan los costos y los riesgos. Si independientemente de su programa o su discurso los gobernantes al final adoptan el mismo tipo de política y son incapaces de satisfacer las demandas sociales, la ilusión de elegir entre distintos candidatos y partidos no tiene un contenido real. Esta situación deriva en apatía e indiferencia ante los procesos electorales, con una menor participación de los votantes.

La solución se simplifica y se extiende intentando la selección de candidatos sin historia o filiación partidaria, recurso utilizado incluso por partidos tradicionales, cumpliendo una doble finalidad: por una parte amplía el universo de posibilidades, por otra permite dar salida a la agresividad de los electores, castigando colectivamente a los candidatos de las opciones conocidas y que ya les han decepcionado.

El incremento de la corrupción o al menos su mantenimiento en niveles elevados, el descrédito de la política y de los políticos, las grandes desigualdades existentes, son los problemas centrales que deben atender las dirigencias nacionales para recuperar la valoración social del sistema democrático.

3.2 Otros Indicadores

Ranking Dimensión III

País	Ranking
Chile	9,183
Panamá	7,500
Costa Rica	6,552
Uruguay	6,276
El Salvador	5,642
Guatemala	5,588
Ecuador	5,246
Honduras	5,228
México	4,799
Perú	4,693
Rep. Dominicana	4,657
Bolivia	4,033
Nicaragua	3,866
Colombia	3,548
Brasil	3,175
Argentina	2,047
Paraguay	2,029
Venezuela	1,032

En lo que hace a la evolución de indicadores, en esta Dimensión del IDD-Lat, como ya se dijo, lamentablemente se mantiene prácticamente inalterado el nivel de percepción de la corrupción en el promedio regional, y baja levemente el nivel de dispersión política en los parlamentos.

En lo relativo a los indicadores de control legal y político se notan algunas mejoras regionales, por ejemplo, en los mecanismos de designación de jueces. No sucede lo mismo con los mecanismos denominados de democracia directa, cuya utilización no ha crecido.

En lo relativo al *accountability social* incorporamos este año un conjunto de valiosos indicadores que nos permiten pulsar aspectos tales como "existencia y alcances de la institución del Ombudsman", "condiciones para el ejercicio de una prensa libre", "marco legal de acceso a la información" y "legislación de habeas data", consolidando un panorama de las acciones del estado y las instituciones respecto al efectivo control social sobre la democracia.

Crece significativamente la convulsión social generada por la manifestación de "grupos sin representación política en el sistema". Campesinos, indígenas, desocupados se

manifiestan en cada vez más países con mayor frecuencia y presencia, lo que se traduce en una peor performance regional en el Indicador de Desestabilización de la democracia.

También ha crecido el número de países afectados por el “factor de anormalidad”, o sea aquellos en los que las instituciones son forzadas para lograr un mantenimiento del régimen democrático. En particular fueron significativos los problemas en Venezuela y Paraguay, aunque disminuye la intensidad de la crisis en Argentina y Perú.

En resumen, en esta dimensión, que mide la **calidad institucional y la eficiencia política** de las democracias en la región, se afirma Chile en el primer lugar, seguido a distancia por Panamá, Costa Rica y Uruguay. Mientras México logra el mejor lugar entre los países grandes, pero con un valor que se ubica en el promedio regional, los otros “grandes” -Brasil y Argentina- sólo son superados por Paraguay y Venezuela en el fondo de la tabla de la calidad institucional y la eficiencia política.