



BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO



RED GOB

Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes

2007

. 361.025 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
. F981f Hacia el buen gobierno, tareas aún pendientes /
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
-- 1a ed. -- San José, Costa Rica: Fundación Arias
para la Paz y el Progreso Humano, 2007.
268 p. ; 16 x 22 cm.

ISBN: 978-9977-17-160-9

1. GOBERNABILIDAD. 2. DEMOCRACIA.
3. RENDICIÓN DE CUENTAS. I. Título.

Dr. Oscar Arias Sánchez, *Fundador*

Luis Alberto Cordero, *Director Ejecutivo*

Catalina Flores, *Directora Financiera*

Marco Soto, *Director Administrativo*

Carla Morales, *Directora Financiera*

Editores:

Fernando Carrillo

Luis Alberto Cordero

Edición: José Antonio Pastor

Diseño de portada: La Cabeza Estudio

Diagramación e impresión: Grafos S.A.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Dublín, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad.

Si tiene sugerencias o quiere saber más sobre nuestra publicación puede dirigirse a: info@arias.or.cr o nuestra página web: arias.or.cr

Tabla de contenidos

	Página
Presentación	5
Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes Óscar Arias Sánchez, Presidente de la República de Costa Rica	7
Some thoughts on “Good Government” Laurence Whitehead	13
Los desafíos político partidarios en procura del buen gobierno Luis Alberto Cordero	18
La falta de acceso a la Justicia como factor de exclusión social Fernando Carrillo-Flórez	40
Sostenibilidad democrática en América Latina: la importancia de la inclusión social Fernando F. Sánchez	57
Populism in Latin America: sometimes the Populists are Right! Barry Cannon	71
El ocaso de los presidencialismos centroamericanos Jean Paul Vargas C.	92
Fragmentación y polarización de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica Álvaro Artiga-González	138
La promoción de la ciudadanía activa de las mujeres, fortalecimiento democrático y el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos Carla Morales	152
Juicio a la democracia: 20 años después de Esquipulas II Olivier Dabène	178
State Reform, Good Governance and Economic Development: The Irish and Costa Rican Development Models compared Peadar Kirby	190

Democracia representativa y democracia participativa Tomás Mallo	209
Descentralización y autonomía municipal Manuel Rodríguez Maciá	214
Transparencia para la eficacia de las políticas públicas en América Latina: Avances y agenda pendiente Gerardo D. Berthin	222
Acceso a la información y rendición de cuentas: la auditoría social como vía para el buen gobierno Nohemy Rivera	238
El futuro de la gobernabilidad democrática en Latinoamérica: retos y perspectivas Margarita Corral	244
Sobre las y los autores	258

Presentación

Introducir un libro que contiene las principales ponencias expuestas en el Simposio Internacional sobre Buen Gobierno, organizado por la Fundación Arias, es una gran satisfacción y una muestra más del compromiso de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo (REDGOB) —coordinada por la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo— por continuar con una iniciativa innovadora que llegó a abrir un nuevo espacio de reflexión sobre una temática desafiante y en permanente evolución, que hoy es central dentro de la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe.

Debe expresarse en primer lugar un especial agradecimiento a los anfitriones del Simposio, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, encabezada de su Director, Luis Alberto Cordero y de todo su equipo liderado por Jean Paul Vargas, quienes fueron fundamentales para la organización de este encuentro.

En la misma forma, nuestro reconocimiento a la Fundación Carolina, que ha participado con el BID en varias iniciativas generadas en el marco de los trabajos de la REDGOB, así como a todos los panelistas, comentaristas y participantes que llegaron de todas las esquinas del mundo a esta nueva cita de la REDGOB en territorio costarricense, en la primera reunión de nuestra Red en América Latina.

La REDGOB se ha abierto camino como resultado de un gran esfuerzo de muchos actores y ha producido diversos documentos y publicaciones que han sido presentados durante las deliberaciones de sus Reuniones Anuales en Barcelona, Hamburgo, Oxford y próximamente en París. Hoy hacen parte de la REDGOB más de 40 instituciones de Europa y de América Latina, entre universidades y centros académicos y de investigación en el área de la gobernabilidad democrática.

Pero la implicación conceptual más importante ha sido traer a la agenda del desarrollo el debate sobre la importancia de la gobernabilidad democrática para los esfuerzos por un desarrollo sostenido y equitativo. Porque el desafío más grande que hoy se presenta a la gobernabilidad democrática tiene que ver con los altos niveles de desigualdad e inequidad que golpean la región latinoamericana.

Por ello se convino en la reunión anual de Hamburgo de diciembre de 2005 que la REDGOB trabajara en estos temas. Es hora de comenzar a medir las implicaciones que tiene la inclusión y la cohesión social en la modernización política de nuestras sociedades. Es hora de trabajar conceptual y prácticamente la democracia económica como una asignatura pendiente del desarrollo de la región. Es hora de sentar a la

mesa a nuevos actores a la discusión sobre los desafíos de la gobernabilidad en América Latina, pues no puede continuar siendo un convidado de piedra en los procesos de consolidación y modernización de las instituciones públicas. Es hora de saber cuáles son las implicaciones de la democratización y renovación de los partidos de cara a las necesidades del desarrollo político y social.

Los retos de la construcción democrática hoy involucran un conjunto de variables como el ejercicio de la ciudadanía, la participación política, la transparencia en el ejercicio de la función pública y la rendición de cuentas que parecían inverosímiles hace sólo una década. Son nuevas limitaciones en el ejercicio arbitrario del poder al cual se venía acostumbrando nuestra América Latina.

Es pues hora de continuar ampliando el horizonte de los actores estratégicos en la búsqueda de la gobernabilidad para el desarrollo como ha sido el *leitmotiv* de la REDGOB y en ello se ha encontrado en feliz coincidencia con la Fundación Arias. Allí está la ruta a seguir en los próximos años y esa ha sido la principal inspiración de los trabajos que tenemos el honor de poner en manos del lector.

Fernando Carrillo-Flórez
Coordinador
REDGOB
Oficina del BID en Europa

Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes

Óscar Arias Sánchez

Presidente de la República

Encuentro Regional sobre Gobernabilidad

Hotel Ramada Plaza Herradura

San José, Costa Rica

12 de octubre del 2006

Amigas y Amigos:

Qué gran honor dirigirme a ustedes. Qué gran honor tomar el estrado en una actividad cuyas raíces democráticas vigorizan el debate y llenan el aire de savia y libertad. Hoy tomo parte en una discusión que enaltece al pueblo costarricense, y a todos los visitantes de naciones hermanas que nos honran con su presencia en nuestro suelo.

Nos reúne aquí la noble persecución de un ideal. La convicción, afincada en lo más hondo del corazón humano, en donde reside nuestro incansable Quijote, de que los hombres y mujeres son capaces de organizarse en libertad y regir su convivencia pacífica bajo el mandato de su propia soberanía. Nos reúne la fe en que el verdadero buen gobierno, por inaprensible y difícil que sea, es un norte infranqueable en la marcha de nuestros pueblos. A nuestra lucha incesante, aplican aquellas hermosas palabras de Winston Churchill:

“Puede que cada día progreseemos. Puede que cada paso dé sus frutos. Siempre se extenderá ante nuestros ojos un camino que se alarga, que se empina, que se llena de obstáculos. Sabemos que nunca llegaremos al final de nuestro viaje. Pero esto, lejos de desalentarnos, sólo añade alegría y gloria a la escalada”.

Me siento profundamente feliz de unirme a ustedes, caminantes. Una democracia madura y plural como la de Costa Rica, se encuentra en la obligación de emprender esta marcha empuñando un espejo. A cada paso que demos, estamos obligados a mirar de cerca nuestra realidad y nuestras faltas. En materia de gobernabilidad y buen gobierno, aunque hemos andado un largo trecho, nos queda todavía mucho por recorrer. Deseo referirme en particular a dos aspectos que considero elementales en nuestro país: la reforma y la modernización del Estado y el fortalecimiento de la ética en la función pública.

Al decir reforma y modernización del Estado, en Costa Rica se tiene la idea, imprecisa pero históricamente fundada, de que se está empleando un eufemismo para designar mecanismos de reducción del aparato estatal y despidos disfrazados bajo nombres amigables. Hace algunos años, una percepción distorsionada de la delicada tarea que significa modernizar nuestro gobierno, generó consecuencias que alentaron la suspicacia de nuestro pueblo y que han hecho particularmente difícil emprender cualquier cambio desde entonces.

Recelosos frente a los proyectos de reforma gubernamental, los costarricenses hemos cometido el error de creer que el riesgo de sufrir una reforma estatal negativa, o socialmente perniciosa, es lo suficientemente elevado para justificar la permanencia del status quo. Ello ha obstaculizado el progreso del país y ha generado una acumulación de ajustes que hace urgente la reforma y la modernización del Estado costarricense.

Para llevar a cabo esa reforma, es necesario entablar el diálogo institucionalizado y civil entre los diferentes actores de nuestra sociedad. Se vuelve perentorio buscar acuerdos democráticos en la determinación del tipo y del tamaño del Estado que necesitamos y queremos construir. Pero algo debe quedarnos muy claro: el diálogo social es un medio para alcanzar acuerdos, no unanimidades. No podemos seguir vagando sin norte, discutiendo interminablemente entre nosotros, persiguiendo el espejismo de la unanimidad.

La vida en democracia deja de ser visible si el gobierno no es capaz de tomar decisiones en plazos razonables; sino es capaz de actuar con vigor, con rapidez y oportunidad para atender las demandas de la ciudadanía. Los costarricenses nos eligieron para ponernos al frente de un país, no para buscar la popularidad del que todo consiente pero nada ejecuta. No nos eligieron para invitar a los caminantes a nuestro estancamiento, sino para ponernos al frente de una nación sedienta de liderazgo en su camino al desarrollo.

Estamos aquí para poner a Costa Rica a caminar de nuevo, y para hacerlo debemos desechar las falsas dicotomías que a menudo se apoderan de nuestras discusiones. La más importante de ellas es la que concierne a la relación entre el estado y el mercado en la economía de nuestras naciones. La satanización del Estado por los apologistas del mercado, y el mercado por los partidarios de la intervención estatal, es doblemente ingenua, inútil y peligrosa. Es indiscutible que más de medio siglo de amplia intervención estatal en la economía reportó para una vasta zona de nuestro continente, aunque algunos prefieren olvidarlo, logros importantes de crecimiento y modernización económica. Pero también contribuyó a generar sectores productivos protegidos e ineficientes, aparatos estatales hipertrofiados y, con mucha frecuencia, corruptos, y la proliferación descontrolada de los grupos de presión en permanente

búsqueda del favor de la burocracia. El peso de la ineficiencia largamente acumulada, se manifestó con brutal fuerza en la crisis económica de la década de 1980.

Es un acto de racionalidad, entonces, admitir que es imprescindible rectificar el papel del Estado en nuestros países, que es necesario liberar al sector privado de las ataduras que durante mucho tiempo lo condenaron a la ineficiencia, y que es sano que la iniciativa privada se ocupe de muchas funciones asumidas anteriormente por el Estado, como es el caso de la administración de nuestros puertos y aeropuertos y la construcción y reconstrucción de nuestro sistema vial colapsado.

Es también un acto de racionalidad, repensar el papel que el Estado debe asumir en el otorgamiento de ciertos servicios, y por eso se encuentran en cauce legislativo los proyectos de ley para modernizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), que no son sino expresiones de nuestro compromiso con la gobernabilidad y con la adecuación del sector público frente a un mundo globalizado. Se pretende liberar a estas instituciones para que puedan desenvolverse con mayor agilidad, y en exclusiva atención a las demandas de los ciudadanos. Estas reformas han de ser seguidas, más adelante, por una revisión integral de la normativa que regula las compras, las contrataciones y las inversiones públicas, de manera que los indispensables controles en la ejecución del gasto público, garanticen la calidad e integridad del gasto, sin convertirse en carlangas que paralicen a las instituciones.

Estas acciones de reforma son urgentes y necesarias, pero debemos estar concientes de que es irracional y riesgoso confundir la rectificación del papel del Estado con una mutilación indiscriminada de sus capacidades, inclusive de aquellas necesarias para llevar a cabo funciones como la redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la integración social y la inversión en capital humano y en infraestructura, que el mercado difícilmente puede realizar.

Debemos, pues, admitir una verdad que nunca debió ser controversial: que las funciones del Estado y del mercado son complementarias y no contrapuestas.

Es decir, es irracional y peligroso confundir la reforma del Estado con la destrucción de las funciones que le son propias. Como apuntó hace algunos años el escritor Octavio Paz, premio Nobel de Literatura:

“...el mercado es un mecanismo eficaz pero, como todos los mecanismos, es ciego: con la misma indiferencia crea la abundancia y la miseria. Dejado a su propio movimiento, amenaza el equilibrio ecológico del planeta, corrompe el aire, envenena el agua, hace desiertos de los bosques y, en fin, daña a muchas especies vivas, entre ellas al hombre mismo. Por último y sobre todo: no es ni puede ser un modelo de vida.

No es una ética sino apenas un método para producir y consumir. Ignora la fraternidad, destruye los vínculos sociales, impone la uniformidad en las conciencias y ha hecho del arte y la literatura un comercio. No hay en lo que acabo de decir la menor nostalgia por la estadolatría. El Estado no es creador de riqueza. Muchos nos preguntamos: ¿esta situación no tiene remedio? Y si lo tiene, ¿cuál es? Mentira si digo que conozco la respuesta. Nadie la conoce. Nuestro siglo termina en una inmensa interrogación, ¿qué podemos hacer?... ofrecer nuestro testimonio. Decir con veracidad lo que sentimos y pensamos es ya el comienzo de nuestra respuesta”.

La reforma que emprendemos debe ser, por tanto, éticamente defendible, y pasa siempre por privilegiar al ciudadano por sobre la administración, y por entender que es la gente de carne y hueso la que da razón de ser a cualquiera de nuestros esfuerzos gubernamentales. Un Estado que ponga al individuo en el centro de sus políticas públicas y esté al servicio de las personas, es el primer paso de nuestra gobernabilidad.

Esto me lleva al segundo punto que deseo comentarles: la necesidad de fortalecer la ética en la función pública. Una democracia, además de ser un sistema político, es un sistema de valores, es un amasijo de principios que no son canjeables, no son discutibles y no son susceptibles de relegarse a un segundo plano. Bien dijera Aung San Suu Kyi que *“el buen gobierno no es un simple resultado de un sistema político. Está indisolublemente ligado a los valores que prevalecen en el seno de una sociedad. A menos que una nación pueda reconstruir sus valores humanos, la independencia no significará una existencia más plena para sus ciudadanos (...) El gobierno independientemente sólo tiene sentido si es capaz de brindarle al pueblo una mayor confianza en su propio valor”.*

Al decir estas palabras, no revelo ninguna novedad: desde el inicio de nuestra historia intelectual, un precepto socrático asocia a la acción política el sentido de vivir bien. *“Vivir bien”*, dice Sócrates, *“no es otra cosa que vivir como lo reclaman la probidad y la justicia”*. Ahí está el meollo de la relación entre moral y política, muy próximo a aquella intuición de la moral política que he aprendido del pueblo costarricense. El norte de toda acción política es el ejercicio de la probidad y la práctica de la justicia.

Esa es, entonces, la estatura de nuestro mandato: engrandecer, con nuestro desempeño desde la función pública, a cada hombre y cada mujer de nuestras naciones. La probidad en el gobierno no es sólo un imperativo político, es un imperativo humano. Tiene que ver con nuestra capacidad solidaria de usar el puesto que ocupemos para ennoblecer la condición de nuestros ciudadanos y hacerlos sentir orgullosos de ser costarricenses, de ser chilenos, de ser uruguayos, salvadoreños, nicaragüenses...

Si logramos hacer esto, si logramos ser representantes de nuestros ciudadanos no sólo por el mecanismo por el que nos eligieron, sino por la sincronía de los valores que pregonamos, lograremos descifrar una de los más difíciles acertijos del buen gobierno: el de cómo satisfacer las expectativas de los individuos. Porque el ser humano, antes que nada, necesita ser saciado en sus valores elementales, necesita sentir que aquello en lo que cree con mayor fervor, encuentra morada en los corazones de quienes lo representan.

El ser humano necesita sentir que su hambre no le es indiferente al gobernante, que su angustia le preocupa, que su desempleo, su ignorancia, su miseria son problemas que también le quitan el sueño a su gobernante. El ser humano necesita escuchar el eco de sus valores e inquietudes en el discurso y la práctica de su gobierno. Con la mano en el pecho debemos evaluar todos los días si es así, si efectivamente somos eco para las angustias de nuestros habitantes, o sorda pared de indiferencia.

Porque la democracia es un medio cuyo fin último es el individuo. Si como sistema fracasamos en brindar a los individuos respuestas a sus necesidades, las instituciones se debilitan, la credibilidad se resquebraja y se subvierte la democracia.

Quiero llamar la atención sobre este punto: la democracia debe rendir sus frutos, o corre el riesgo de debilitarse hasta desaparecer. El reto fundamental de las democracias latinoamericanas actuales es, precisamente, el de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, el de dar resultados y tener impacto efectivo en la vida de los individuos. ¿De qué le sirve a América Latina haber recuperado la democracia, si es incapaz de poner alimento en las bocas de sus habitantes, o techo sobre las cabezas de sus niños? ¿De qué le sirve a un pobre campesino poner su firma en una papeleta presidencial, si no sabe escribir más que su nombre?

Si las democracias latinoamericanas no empiezan a rendir frutos, si no reforman constantemente sus Estados para hacerlos gobernables, y fracasan en satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, el temor por caer en el caos y la anarquía hará que los pueblos retornen a las viejas líneas de dictadura. Como el hijo de un tirano, luego de reunir valor para huir de su casa, regresa cabizbajo a recibir golpes a cambio de comida.

Toda Latinoamérica, con la sola excepción de Cuba, nuestra nación hermana, ha cruzado el umbral de la democracia. Con nuestro esfuerzo y empeño en hacer de los nuestros buenos gobiernos y Estados gobernables, daremos el ejemplo al pueblo cubano que necesita la fuerza para liberarse. Nos toca probar que sí se puede, que el ideal que perseguimos, en ese camino interminable del que les hablara al principio, es la más noble búsqueda del ser humano: la convivencia pacífica de los individuos que se organizan bajo el simple mando de su propia soberanía.

Amigas y Amigos:

Ahora abandono la lengua de Cervantes para tomar la lengua de Shakespeare.

Please excuse me for switching to English, but I cannot leave without addressing an honored guest.

On behalf of the people of Costa Rica, and in a spirit of enduring brotherhood, I want to say that it fills me with great joy to be able to welcome to this country a member of the family of one of human history's greatest heroes.

I want to thank Martin Luther King the Third for his leadership and his accomplishments, for his persistent efforts to make equality a reality, and for his uncompromising support of peace. For no King, and for no common man, has it ever been an easy path to follow.

Mr. King joins us today, and every day, to confront some of the same demons that so wounded the world of his father. Too many people are dying in poverty while the world spends over one-trillion dollars per year on weapons and troops. Too many nations are being overrun by xenophobia; too many are allowing wars, violence and destruction to multiply; too many are seeing legal rights and human rights washed by a rising tide of fear.

Now, now more than ever, we need Martin Luther King Junior's words to come back to life. What he said was as true in 1963 as it is today:

“The ultimate weakness of violence is that it is a descending spiral, begetting the very thing it seeks to destroy. Instead of diminishing evil, it multiplies it. Through violence you may murder the liar, but you cannot murder the lie, nor establish the truth. Through violence you may murder the hater, but you do not murder hate. In fact, violence merely increases hate. So it goes. Returning violence for violence multiplies violence, adding deeper darkness to a night already devoid of stars. Darkness cannot drive out darkness: only light can do that. Hate cannot drive out hate: only love can do that.”

It is our solemn duty to ensure that Martin Luther King's commitment, to fight for justice and liberty, continues to be light that illuminates our never ending path.

Thank you very much.

Some thoughts on “Good Government”

Laurence Whitehead

The Arias Foundation entitled its conference *Hacia el Buen Gobierno*, and not “gobernanza”. In contrast, many donors and IFIs avoid the term “government” and prefer “governance”. A network of academics with which I am associated refer to “governabilidad para el desarrollo”. It is self-evidently desirable to achieve good performance in all three realms (*gobierno, gobernanza and gobernabilidad para el desarrollo*). But perhaps we need to start by defining our terms, which in this case I take to be “good” and “government”. (It is also important to note that the objective of good government is conceived as something to work towards - as a set of *tareas aún pendientes*, not as a final equilibrium, let alone an “end of history”, accomplishment).

“Governance” is a set of rules, procedures, styles of operation, etc., that may provide incentives favouring cumulatively beneficial policy outcomes over time, but that can be “good”- or bad - in itself, regardless of the results it produces. Outcomes or results only figure within the parameters of governance to the extent that they are “fed back”. So good governance needs to be responsive to both expert and citizen evaluations. But that responsiveness is procedural, and therefore operates at one remove from the quality of the results it produces.

“Governability” arises from interaction between rulers and subjects in a democracy (officeholders and voters) whereby the former secure the compliance -or better still the active co-operation- of the latter. Governability requires rulers to persuade their subjects that the actions of government are necessary and justified, even if the results are not all that might have been hoped or expected at the outset of the process. Such persuasion may be coercively reinforced through state controls (Cuba under Castro has proved to be remarkably “governable”) or democratically achieved through voluntary persuasion (Franklin Delano Roosevelt use his fireside chats to win support for the New Deal even when the US economic and social system seemed to many to be on the brink of collapse - i.e. of ungovernability).

Governability for development is a more restrictive concept - it is limited to governments that are trying to secure development, and that manage to persuade their citizens to acquiesce in, or co-operate with, measures of reform that may be hard for them to accept in the short run. Here citizens (or subjects) need confidence that

significant developmental benefits will eventually materialize, and that they will be sufficiently widespread to offset the immediate sacrifices demanded by their rulers. Not all technically sound development plans satisfy this test of governability as various episodes of “technocratic” reform in Latin America have recently demonstrated. Technically sound but insensitively imposed reforms risk failure, however well-founded their rationales may be, because the ungovernability they generate is likely to derail them.

So where does that leave the target of moving towards *buen gobierno* - good government? Both good procedure sound incentives; and socially legitimate results have to be weighed in the balance here. Given that we are addressing the Arias Foundation, and in the context of Costa Rica, this is not the place to evaluate the hypothesis that an undemocratic government might establish effective incentives with adequate feedback, or that an authoritarian regime could produce widely desired policy results. It is no doubt possible to define “good government” in such a way that it is not (at least in principle directly incompatible with every variant of authoritarian rule.

But that is an avenue we need not explore here. Instead we shall simplify the discussion by taking it as axiomatic that 'good governance' needs to be 'democratic government'. That is not much in dispute (at the level of principle) in today's Latin America. But even though almost all the nations of the western hemisphere are currently classified as broadly democratic regimes, few of them can be rated as reliable models of good government. So our focus is to explore the gap between “really existing democracies” in the western hemisphere and the 'good government' to which their citizens and voters aspire. These are the *tareas aún pendientes* for consideration here.

If good government is partly about delivering results that citizens value highly, its content will shift over time and space. For much of Latin America in the 1980s the sine qua non of good government was probably to bring inflation and severe macro-economic instability back under control.

Now that that is largely achieved in most countries, what citizens urgently require is something else. In many cases it is more law and order, better public security, justice systems that offer some degree of reassurance that wrongdoers could face sanctions, and that gente decente will not be excessively victimised by the lawless sectors of society. That may be the dominant preoccupation replacing earlier concerns over inflation and economic crisis. If we imagine that progress will eventually be achieved in this second area of public concern good government subsequent citizen demands can be expected to shift elsewhere -to

the curbing of pollution, congestion and environmental degradation, perhaps- or to the provision of more employment opportunities or better quality education.

But good government cannot be solely about tackling the headline issues of a particular moment. It must also involve balancing competing requirements over varied time horizons. (Just because a crisis in the pension system remains below the horizon of public visibility this year does not mean that it is good government to focus elsewhere while allowing that problem to fester, for example).

For similar reasons, good government has to involve the adoption of good procedures as well as achievement of desired improvements on priority issues. If we take the example of inflation control, this was achieved throughout Latin America and the Caribbean in the 1990s, but not all the means employed were equally satisfactory from the standpoint of good government.

In 1990 President Collor decreed a form of “shock treatment” that traumatized Brazilian savers and contributed to his impeachment. The Argentine “convertibility” plan imposed a straitjacket that led eventually to the financial collapse and constitutional crisis of 2001. The more incremental and consultative methods of inflation control pursued by President Cardoso in 1994, or by Chile and Colombia throughout the 1990s, might be regarded as better instances of “good government”, not only because of their superior results but also because of the educative and persuasive procedures employed.

Similar principles may apply to current efforts to tackle the priority of citizen security. Policies described as *mano super dura* may not turn out to be as effective and durable in the long run as their authors hope and promise at this stage. But even if they do prove relatively successful, that will not necessarily mean that they qualify as instances of “good government”, since the procedures they encourage are arbitrary and potentially destructive of the rule of law. Alternative policies that preserve respect for constitutionally established citizen rights, and that aim to educate and persuade, rather than merely to intimidate, could better satisfy the text of good government, even if in terms of crime control their effectiveness was no better than roughly equivalent. (Policies that are unsuccessful in protecting citizen security cannot be rated as examples of “good government”, however, no matter how procedurally impeccable they may be).

Moreover, in both these policy arenas -inflation control and crime control- as in others that may arise in the future -environmental protection, social security reform, etc.- good government is not just a matter of emergency response when the problem has reached overwhelming proportions. A large part of it involves foresight, anticipatory reform, and the avoidance of foreseeable emergencies.

In a few policy domains it may only be the technical expert or the state bureaucrat who will be in a position to exercise such foresight or to craft anticipatory reforms. (Some types of environmental degradation, such as deforestation or the draining of aquifers, may meet this condition, for example). So good government needs to include the employment and protection of the various types of specialised (“technocratic”) expertise essential for such purposes. But in most policy domains there are sources of knowledge and understanding distributed throughout the society that can either supplement or even supersede the expertise lodged within the bureaucratic apparatus of the centralised state.

For this prudential reason, as well as for broader democratic purposes, good government typically requires a high degree of consultation between rulers and ruled, and feedback from society at large to the political executive. If we take, for example, the current and evidently growing problem of traffic congestion in the greater San Jose metropolitan area, it is clear that a considerable level of expertise will be required from Costa Rica's traffic planners to tackle this issue effectively.

But it is also quite apparent that the many diverse interests competing for space on the capital's over-stretched road network will not automatically respond to the traffic engineers' commands. They may need to be consulted, persuaded, and educated if they are to co-operate adequately with the complex and stressful infrastructure reforms that may be required. 'Good government' in this area will also have to involve modifying initial proposals in the light of citizen feedback, and adjusting the philosophy -as well as the technology- of traffic management in accordance with the development of public understanding of the issues. So beyond mere technical 'feedback' of information from travellers to traffic planners (an engineering response) good government of the congestion issue will require informed participation, and some give-and-take between central deciders and local opinion-formers.

Even in Costa Rica, and certainly throughout Latin America and the Caribbean there are therefore many 'tareas aún pendientes' if the goal of good government is to be pursued. Indeed, as soon as one task is successfully addressed, several more are likely to present themselves for urgent attention. The precise content of good government will have to be adjusted from task to task. For example, the maintenance of appropriate building standards for a zone subject to earthquakes and other natural disasters may be largely a technical task, best dictated from the centre. But the provision of educational opportunities appropriate to the needs and social conditions of distinct communities within a highly unequal society may require a good deal of flexibility and decentralization.

Mass vaccination campaigns may conform to a single universalistic template, but many other aspects of healthcare may be better delivered through more local and discretionary channels. The right balance between such adjustments, and between rival priorities is not just a problem of rational optimization. It involves judgements of value, competing conceptions of the good society, and legitimate competition between plural interests over the allocation of scarce resources.

Good government, in particular good democratic government, and above all government that seeks to preserve 'governabilidad para el desarrollo' needs to develop the flexibility and responsiveness to contend with this permanent flow of competing pressures and shifting demands from the society at large. Of course every dialogue over reform will need its moment of closure. There will always be a need for a central authority to maintain social order and to structure policy priorities. But that authority is always provisional, subject to revocation, dependent on public trust, constrained to adjust as society's demands and understandings evolve. It must remain open to criticism, and feedback, both over its procedures and its results, over its immediate priorities and its long-term balance of commitments. Good government should therefore be conceived of as interactive, responsive, and accountable, not overbearing or self-referring.

Nuffield College
Oxford
January 9th 2007

Los desafíos político partidarios en procura del buen gobierno

Luis Alberto Cordero

Según se mire, el concepto *democracia* puede significar algo distinto en función de coyunturas y circunstancias particulares, al punto que no hay acuerdo total aún en torno a cuestiones fundamentales de las prácticas democráticas. Es más, bien podría decirse que no fue inventada de una vez por todas, y que por tanto no se trata de un producto acabado que tiene siempre la misma forma y cumple todo el tiempo con iguales propósitos. Lo que no admite discusión es el hecho de que la democracia significa participación, sea la vigencia del derecho humano fundamental a tomar parte en las decisiones que afectan a la colectividad social.

Debemos preguntarnos cuáles instituciones, valores y prácticas necesita una sociedad para ser tenida como democrática; cuáles son los recursos, características y condiciones que aseguran que la ecuación territorio-gobierno-población puede caber en la noción de un Estado democrático, y así dar contenido a la polivalencia del concepto de democracia, y sentido concreto a la participación ciudadana.

En las complejas sociedades centroamericanas contemporáneas, caracterizadas por sufrir aún muchos de los males que la agobiaron en la época del conflicto, el sistema democrático ha demostrado ser poco efectivo para superar la pobreza, la marginalidad, la injusticia, la corrupción, la inequidad, y las desigualdades en la distribución de la riqueza. La falta de concordancia entre el discurso y la acción política ha sido un factor importante para generar la crisis de confianza ciudadana que pesa sobre la clase política. La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado, también abarca al espacio local que enfrenta una problemática cada vez más compleja.

La desconfianza creciente entre la sociedad civil y la sociedad política ha llegado en ocasiones a tales niveles de intolerancia -desafección y apatía, e incluso de desconocimiento entre sí como actores válidos- que no permite la construcción conjunta de proyectos de desarrollo nacional y local. Esta situación arroja rasgos de una crisis existencial entre la democracia representativa y la democracia participativa, en la cual las contradicciones parecieran ser atributos inherentes de los sistemas políticos, caracterizados por la falta de diálogo y negociación social.

Por lo tanto, no es de extrañar que muchas de nuestras políticas públicas estén matizadas por una invisibilidad de los beneficios reales y equitativos generados para

la ciudadanía, un manejo fraudulento de los bienes públicos, el despilfarro o subejecución presupuestaria del gasto público, el clientelismo, o el simple tortuguismo burocrático que atrasa el progreso social y económico. Todos estos factores vienen a acentuar cada vez más esa división entre sociedad política y social como si fueran dinámicas separadas y mutuamente excluyentes.

Cuando hablamos de buen gobierno entendemos que los conceptos trascienden la simple elección democrática de los gobernantes, para abarcar, entre otros aspectos, la administración eficiente y eficaz, la transparencia y rendición de cuentas al pueblo, y la probidad en la gestión pública.

La democracia, desde esta concepción de participación ciudadana, se refiere a la concatenación de un *espíritu ideal* como de un cuerpo pragmático, en donde ambas esferas se contactan y complementan constantemente en relaciones dialécticas, puesto que no existe un sistema democrático perfecto y menos alguno capaz de expresar su concepción del *deber ser en corpus jurídico - político de satisfacción social y política plena*.

La democracia responde más bien a un proceso de consolidación histórico en el cual cada sociedad le imprime su propio sello, pero que faculta el intercambio y el enriquecimiento mutuo de experiencias democráticas. Su comprensión está matizada por una serie de valores individuales y colectivos que dependen en gran medida del imaginario colectivo gestado por un grupo de individuos en un espacio y territorio determinado, pero que a su vez tiene trascendencia y proyección intergeneracional.

La calidad democrática del sistema político descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociales existentes. Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública¹.

¹ Por participación en la vida pública, se hace referencia a la capacidad real de participación ciudadana en el espacio político, entendiéndose como un proceso que faculta la conformación misma del diseño de gestión pública a través de la conjugación de una serie de ejes transversales: coparticipación en el proceso de las políticas públicas, vocación al diálogo y la negociación transparente, rendición de cuentas, equidad de género, sensibilidad social, seguridad humana. Es decir, la concepción del espacio político a través de expresiones reales de democracia inclusiva y deliberativa.

Los sistemas políticos centroamericanos se inscriben en un proceso dinámico de convergencia de nuevas realidades sociales, expresadas a través de la y el ciudadano, o bien, por medio de la acción colectiva emanada por las organizaciones de la sociedad civil, interlocutores que han demostrado ser una fuente alterna a los partidos políticos, para promover una incidencia social enérgica en los procesos de toma de decisiones públicas, llegando en ocasiones a ser una esfera social que asume *el rol* de contrapeso o inclusive de complemento al sector político, contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos. Es decir, la democracia está dejando de ser en Centroamérica un simple proceso electoral expresado en estructuras verticalizadas, para dar lugar a la construcción de un esquema de estructura estatal complementado por la participación ciudadana, como pilar indispensable en el buen gobierno.

Es así como los gobiernos centroamericanos se encuentran -en mayor o menor medida- inmersos en un proceso de transformación promovido por ellos o por las mismas organizaciones de la sociedad civil, proceso en el cual aquella forma de gobernar de los interlocutores políticos hacia la sociedad deja de ser una estructura vertical caracterizada por la concentración del poder en el aparato central, para abrirse gradualmente a diversas expresiones de la participación ciudadana, ya sea por voluntad misma de los interlocutores políticos o por las presiones y campañas de incidencia emanadas por las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, la capacidad para promover una adecuada calidad de gobierno está cada vez más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen y de ejercicio, como de eficacia, que exprese la acción pública. Por lo tanto, los gobiernos centroamericanos requieren dar un giro hacia un concepto de buen gobierno -governabilidad inclusiva-, dejando de lado estructuras o esquemas de gestión jerárquicos² -governabilidad jerárquica - que harían más factible la agudización de las crisis sociales y la atrofia de la acción política.

El buen gobierno descansa en la capacidad de estructurar esquemas de gobierno en los cuales el Estado ejerce el mando -dirección- de las orientaciones del proyecto de desarrollo nacional, pero la concepción de dicho proyecto y su ejecución se encuentran fuertemente vinculados con la capacidad de buscar y encontrar acuerdos armoniosos entre el sector estatal y toda una serie de actores estratégicos que son reflejo vivo de la sociedad civil.

2 Por gobernabilidad jerárquica entendemos las estructuras de toma de decisiones que descansan en procesos piramidales, que difícilmente facultan la participación de actores estratégicos en cualquier fase de las políticas públicas; es decir, es la concepción de un Estado fuerte como orientador y guía del desarrollo económico, político y social.

Esta concepción no pretende restar importancia a la acción del Estado o minimizar su importancia; al contrario, responde a una nueva connotación de las relaciones entre el Estado y la sociedad que desecha el uso de mecanismos políticos coercitivos, para dar espacio a la emergencia de una serie de expresiones de participación y control mutuo entre ambos sectores -político y social-, en función de responder oportunamente a los desafíos actuales a través del diálogo y la resolución pacífica de conflictos, contribuyendo a construir un verdadero proceso de fortalecimiento democrático centroamericano, en donde el mercado no sea la respuesta oportuna a todas las necesidades de la sociedad.

También tiende a lograr un verdadero empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil, con independencia de su ámbito de acción -local, nacional o regional-, y pretende impulsar un proceso de cambio político por medio de la expresión del compromiso cívico de participación ciudadana en el ejercicio de la política, que al final de cuentas persigue desarrollar una visión factible de Centroamérica como región.

Este proceso de construcción del buen gobierno no es sólo una tarea de los gobiernos, sino que exige la participación de los demás sectores de la sociedad: el empresarial y la sociedad civil, sea esta organizada o no.

La institucionalidad centroamericana se expresa en sistemas presidencialistas centralistas caracterizados por la concentración del poder, independientemente de la trayectoria democrática de cada país. El fortalecimiento democrático en la región se encuentra profundamente entrelazado en una mutua construcción histórica entre sus sociedades, instituciones y clases políticas. En decir, no puede ser entendida sino es con su correlato a partir de los grupos de poder y presión, que de una manera u otra han venido construyendo los diversos arreglos y fórmulas de atenuación en los sistemas políticos.

La consolidación del sistema de partidos políticos aún requiere salvar obstáculos importantes, como transformaciones en la ingeniería electoral y un adecuado proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho. Las carencias institucionales han facilitado un estratégico proceso de fortalecimiento de la sociedad civil en sectores tradicionalmente organizados, y otros que no lo están tanto, para su participación en el espacio público. El fenómeno de la desafección política como producto de la desconfianza en los partidos políticos, continúa siendo uno de los principales retos que afecta la calidad de nuestras democracias. Las prácticas clientelares, el abuso de los poderes derivados del ejercicio de la institucionalidad informal, el obstruccionismo, la corrupción y el clima de impunidad, entre muchos otros males, son parte de esa influencia multicausal y multidimensional que atenta contra la calidad de los partidos políticos de nuestra región.

Centroamérica intenta echar a andar un proceso de reconceptualización de sus partidos políticos y de la forma de ejercer el poder, una realidad que se expresa más rápidamente en la institucionalidad informal, es decir en la práctica de los operadores políticos, que en la formal, sea el sistema de reglas y procedimientos establecidos. Adicionalmente, los desastres naturales que han azotado a la región en la última década, han contribuido a la efervescencia de la participación ciudadana, en particular en el espacio local. Las tareas de la reconstrucción y canalización de las ayudas internacionales en muchas comunidades dejó un fuerte capital o tejido social que se mantuvo activo una vez superada la crisis, y en algunos casos se capitalizó en acciones de desarrollo a favor de los sectores más excluidos o marginados. No en vano se ha dicho que es muy importante abrir puntos de encuentro entre una sociedad civil cada vez más heterogénea y los operadores de la política.

Como consecuencia, se ha producido una atomización de la oferta política; emergen los que se proclaman a sí mismos como no políticos *-outsiders-*, y los líderes políticos -o aquellos que pretenden serlo- recurren a las posiciones y opiniones acomodaticias de corto plazo, configurando lo que ha dado en llamarse la democracia demoscópica. Las soluciones cuestionables a las crecientes demandas sociales han propiciado la irrupción de un síndrome de frustración por insatisfacción recurrente.

Los desafíos siguen siendo los mismos. Superar la democracia insuficiente y asegurar gobernabilidad son las tareas prioritarias; un gobierno representativo sólo es posible con un sistema fortalecido de partidos políticos. Su transformación, más que su crisis, pasa por la necesaria y decisiva revisión y modificación de sus estructuras internas: democratización interna y apertura; erradicación de las cúpulas desgastadas; generación constante de pensamiento y no sólo ofertas programáticas para campañas electorales; financiación transparente, y una franca e irreductible convicción de que a los gobernados se les debe rendir cuentas siempre.

La discusión sobre el tamaño del Estado es válida tanto como la del presidencialismo versus parlamentarismo que tiene desvelada a tanta gente: sólo cada sociedad en atención a sus características culturales y al conocimiento profundo de su propia historia, puede definir -a través de un proceso de reflexión serio y ponderado- cuál debe ser su sistema de partidos políticos, su sistema electoral y su forma de gobierno.

Cuando se ejerce el gobierno, debe administrarse con eficiencia y distribuir con equidad. Debe adoptarse el modelo de desarrollo que tienda a superar las graves asimetrías en el ingreso, para cerrar las brechas de las desigualdades que van a terminar atentando -si no se revierten- contra cualquier tipo de convivencia social armónica.

La política partidaria y los modelos de redes

Los partidos políticos como organizaciones sociales se encuentran ante un entorno con características de globalidad, el cual establece reglas especiales de aglutinación y convocatoria. La revolución tecnológica, la importancia de la información y las pautas comunicativas electrónicas, así como el rol estratégico que desempeñan los medios masivos de comunicación, son aspectos que, sin duda alguna, han dictado nuevos patrones y revitalizado las formas y procesos de participación ciudadana de carácter local, regional, nacional e internacional.

Como consecuencia de la burocratización y de las exigencias que imponía la competencia electoral en las sociedades pluralistas, los partidos políticos habían visto debilitarse sus rasgos distintivos en términos de clivajes y agregación de grupos sociales en pugna, perfiles ideológicos y sub-culturas identitarias. Fue así como se fueron convirtiendo en maquinarias *atrápalo todo*, dispuestas a ampliar y diversificar su agenda o programa para captar el apoyo de distintos sectores sociales, según las exigencias provenientes en cada momento del mercado político, con lo cual se logró que las promesas y programas perdieran relevancia³.

Ridola (1988, p. 118) destaca que la crisis de representación afectaba principalmente a los partidos políticos, impidiéndoles cumplir adecuadamente su función articuladora entre intereses y gobierno, y entre ciudadanos y Estado, y en la medida de que su sustento electoral ya no consistía en intereses agregados y estables -articulados a identidades consistentes- dejan de ser la vía de representación social y sectorial. Con la intención de recuperar para la representación la función agregativa y de control del poder, se hacía necesaria la promoción de mecanismos que respondieran a la nueva situación, que suplementaran a los partidos y los adecuaran a la convivencia con grupos de interés y otros actores que adquirirían cada vez mayor gravitación, o bien que los reemplazaran.

Ante la crisis de representación, aparecen las redes de movimientos, que con espacios de diálogo y coordinación en sus acciones procuran alcanzar metas u objetivos comunes. Estas organizaciones han despertado, a través de un fenómeno de empoderamiento, el valor intrínseco que poseen las comunidades, el valor colectivo de la comunidad, y esto a su vez produce nexos de reciprocidad, confianza, lazos informativos y procesos cooperativos entre las personas.

3 NOVARO, Marcos. "Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas". Politeia HomoSapiens Ediciones Rosario 2000, p. 27

Desde la perspectiva del capital social, la mejor manera de lograr una transformación de la sociedad es a través de la promoción de organizaciones e instituciones, que desde la institucionalidad formal e informal, contribuyan a generar mayores lazos de confianza y cooperación entre las personas y las comunidades. Las redes sociales desde el concepto de capital social, reconocen la necesidad de establecer alianzas con distintos sectores de la sociedad para la consecución de objetivos específicos o genéricos, creando un vínculo de agregación, el cual le permitirá a sus partes el aprendizaje organizacional, un proceso de retroalimentación, y el intercambio de tácticas y estrategias, así como una mayor utilización del conocimiento, experiencias, y recursos humanos y financieros.

Para Bobbio⁴, las redes de movimientos sociales han logrado establecerse como un modelo alternativo de participación política. Debido a las falsas promesas de la democracia, los partidos políticos han reivindicado sus intereses, pues, en lugar de corresponder a las necesidades de la colectividad, reaccionan específicamente a las del partido. Además, el ejercicio de la ciudadanía activa sólo es posible a través del ciudadano formado, sin bien es evidente que los partidos actuales no cumplen la función de formación política del ciudadano⁵, sino más bien, se han establecido como una especie de maquinarias electorales.

El apogeo de la acción política, a través de las redes y movimientos sociales, genera como consecuencia una inoperante distinción entre representación de intereses, que cumple verdaderamente la función de agregación y control, y representación política, que sólo proporciona un clima de consenso entre electores y elegidos.

Este dualismo evidencia la creciente dificultad para subsumir los intereses particulares en un interés general respecto del cual todos los individuos pudiesen ser considerados iguales; es decir, ciudadanos. Si el ser ciudadano ya no englobaba la doble condición de elector y miembro de un grupo de interés, porque se habría producido una escisión entre el ciudadano y el individuo de la sociedad tras la cual este último resultaba el único sujeto activo, debía repensarse la unidad política sobre la base de estos sujetos de interés.

Para Novaro⁶, la crisis de *actores representables* afectó a los partidos políticos de masas y a los *atrápalo todo*, a sus bases electorales y organizacionales, pero también a los grupos de interés que toman parte en los arreglos corporativistas o pluralistas.

4 BOBBIO, Norberto. "El futuro de la democracia". Fondo de la cultura económica. México. 1996

5 Sobre este tema ver el apartado 1 de este volumen,

6 NOVARO, Marcos. 2000. "Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas". Politeia HomoSapiens. Ediciones Rosario, p. 35

La incapacidad de estos grupos para evitar la dispersión y fragmentación de sus representados y para presentar sus intereses como generales, o articulados a intereses generales, volvió más débiles a sus organizaciones, afectando particularmente las estrategias de concertación, entrando los dispositivos y procedimientos establecidos en una crisis de efectividad, y, en consecuencia, de legitimidad de ejercicio.

Asimismo, esta situación volvió más dependientes de la representación política a los actores sociales, que para superar la fragmentación y la dispersión de la acción colectiva, requerían canales institucionales urgentes que permitieran unificarse en torno a demandas y programas.

Dilemas de la organización política

La crisis de la representación política se ha visto agravada por la incapacidad de las instituciones políticas para realizar eficiente y eficazmente sus funciones. Excesiva burocratización -como punto focal del desmedido crecimiento de los aparatos estatales-, corrupción manifiesta en diversos estratos de la administración pública y bajos niveles de participación y control, tienen sumidas en el descrédito a las instituciones políticas. El efecto inmediato es la pérdida de la legitimidad política.

Los sistemas políticos se han quedado rezagados frente a la creciente aceleración de los acontecimientos, demostrando cada vez más una menor capacidad de respuesta ante las más complejas y numerosas demandas y expectativas de los ciudadanos. También presenciamos un debilitamiento de los actores sociales y una difuminación de las llamadas identidades colectivas. La tipología de clases sociales que en el pasado permitía aglutinar y estructurar a las poblaciones en grandes identidades colectivas, en la actualidad no es viable porque éstas se diferencian en múltiples grupos sociales con sub-culturas específicas. En tal virtud, no siempre existen actores representables.

Los partidos siempre pretendieron mediar entre los grupos de intereses. Hoy día, diversas disciplinas y sectores asumen su propia representación como racionalidades propias de subsistemas funcionales. Estos sectores y disciplinas funcionan con sus propios códigos operativos y no captan señales externas -las de los partidos políticos-, a no ser que sean asimilables en la lógica interna del subsistema que les es propio y funcional. Esto genera entonces una crisis en la función mediadora de los partidos.

Con una mayor interrelación entre las políticas nacionales y las externas, los problemas ya no pueden ser resueltos sólo dentro del ámbito nacional porque cada día adquieren mayor peso los niveles mundial y regional. La globalización alcanzó a la política partidaria y la sometió a su propio arbitrio.

En la actualidad, el dirigente de partido enfrenta, colmado de dudas, cuestiones que requieren consensos transnacionales entre múltiples actores ubicados en diferentes partes del planeta. ¿Cómo se manejan en un mundo globalizado los asuntos del comercio y el intercambio comercial entre las naciones? ¿Cómo se articula la lucha contra la narco-actividad y el lavado de dinero? ¿Qué debe hacerse para asegurar la autenticidad, privacidad e integridad de las transacciones financieras electrónicas internacionales?

También ha habido cambios en el sentido del tiempo. Los partidos someten a la consideración de sus electores una oferta fundada en la valoración de un hecho futuro que comprende aquellas condiciones sobre las cuales el partido gobernará cuando acceda al poder. Pero en un mundo tan cambiante, verdaderamente gobernado por la globalización, las propuestas y las experiencias aprendidas pronto dejan de ser útiles y posibles, y sólo sirven para resolver un futuro muy inmediato.

Con la lucha intrapartidaria por el poder inmediato, la formulación de políticas de Estado dentro de los partidos políticos perdió el sentido del tiempo útil. El que ya aprendió está especializado para un mundo que ya no existe.

Por último, está la crisis de la función de integración de los partidos como ámbito que genera un espacio de interacción entre ciudadanos. Hoy, lo público se tiende a confundir con el espacio que se atribuye a las fuerzas del mercado. El intercambio de opiniones e intereses se entremezcla con el de bienes y servicios. Ejemplo de esto es el nacimiento de la vídeo-política, que afecta la función mediadora de los partidos políticos y condiciona su actuación. Como lo dice Sartori “...*el término vídeo-política (tal vez acuñado por mí) hace referencia sólo a uno de los múltiples aspectos del poder del vídeo: su incidencia en los procesos políticos, y con ello una radical transformación de cómo «ser políticos» y de cómo «gestionar la política»*”.⁷

La democracia pasa por ser un sistema articulado y congruente de derechos; dentro de éstos destacamos aquél que les permite a las y a los ciudadanos -estén organizados o no en partidos políticos- ordenar los términos del modelo de representación para atender los asuntos del gobierno y del Estado. Por tanto, no hay mayor legitimidad que la de los ciudadanos para emprender un proceso de reforma de su sistema político, por medio de cambios al sistema electoral y al régimen de operación de los partidos políticos.

⁷ SARTORI, Giovanni. “Homo videns. La sociedad teledirigida”. Editorial Taurus México, D. F 1998, p. 66.

Un régimen fortalecido de partidos políticos sólo puede lograrse mediante la formación de sus cuadros dirigentes y de sus simpatizantes, para facilitar los relevos intergeneracionales y comprender mejor el estado de la Nación. La capacitación debe ser parte de un proceso permanente y sistemático de desarrollo de la cultura política y de su respeto por los valores fundamentales.

Asimismo, aunque 25 siglos de discusión en torno a la democracia tampoco han podido dilucidar cuál es el mejor sistema electoral, para traducir los votos en cargos, escaños, o denominaciones conexas, esto es también parte de la tarea. Debemos partir de una premisa básica: un sistema electoral tiene que tender siempre a aumentar la capacidad de influencia del elector. Esto debe armonizarse con una debida representación de las minorías, que no llegue al extremo de sobre-representarlas.

No obstante, la consecución del objeto primario, -un régimen fortalecido de partidos políticos- pasando por el juicio crítico de los sistemas electorales, no puede hacerse en perjuicio del derecho a la participación política de otros individuos o sectores con igual personalidad, pero ubicados en distintos bandos. Hasta ahora, los partidos políticos -por miopía o por cálculo- se han aislado del entorno en que operan, en una especie de autismo que no les ha conducido a ningún buen sitio.

No, no se trata de confundir los papeles ni de confrontarlos entre sí como si fuesen irreconciliables. Empero, es impostergable replantear la relación entre el sistema de partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, que debe ser de complementariedad y no de exclusión forzosa. El Estado, a través de la ley, debe autorizar y respaldar económicamente el trabajo de las entidades de la sociedad civil de fiscalización de todos los actos preparatorios y ejecutorios de los procesos políticos, empezando por los electorales.

Una reforma política integral debe abrir espacios para otros mecanismos de participación política, como especie de un género más amplio que vendría a ser la participación ciudadana, que no tiene porqué chocar con los términos de la representación que ejercen los partidos políticos en nombre de las y los ciudadanos. Esto no sólo es fundamental, sino también oportuno, y necesario a la luz de la doctrina y práctica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Aquí se pone a prueba la madurez de un sistema político. Las relaciones entre el sistema de partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil deben ser reformuladas buscando una saludable complementariedad.

Además de la potestad para aprobar o derogar leyes y reformas parciales a la Constitución, vía referéndum, entre otras opciones, la ciudadanía organizada en otras expresiones agregadoras de intereses, debería poder fiscalizar los actos preparatorios

y ejecutorios de los procesos políticos, y en especial los electorales, sin pretender sustituir las competencias ya determinadas por el ordenamiento jurídico.

Debe legislarse para fortalecer de manera decidida el derecho a la participación política, planteando una reforma desde la perspectiva del ciudadano, y no exclusivamente en función de la óptica político-partidaria. Debe contribuirse al diseño de una nueva noción de la ciudadanía, concurrente, cooperante y concertante con los principios de la representación política.

Democratización interna programática

En la constante redefinición y modernización en que se encuentran los partidos políticos, para crear mejores expresiones de democracia interna y de legitimidad de ejercicio, los programas políticos y las formas en que éstos son definidos constituyen tendencias hacia la apertura, por una mayor y mejor inclusión de sus bases partidarias.

A mediados del siglo XX era bastante común que en muchos de los partidos políticos de América Latina, la formulación de sus programas políticos fuese una tarea exclusiva de una pequeña élite de dirigentes, que hacía una apuesta de su concepción del interés general, desde una visión ideológica específica.

En la actualidad, la definición del programa político no sólo pone el acento en la interacción entre objetivos y resultados, sino también en el proceso por medio del cual se identifican los objetivos -de la agenda y del programa-, así como las acciones para emprenderlos. Sin embargo, en la práctica política, por premiar la eficacia del proceso, en ocasiones se debilitan los mecanismos de control sobre el mismo, restando así credibilidad a la forma por la cual se construye y decide sobre el programa político. Ante esta situación han surgido diversas tendencias que buscan crear un equilibrio entre la eficacia y el control, creándose así los llamados procesos de formación *desde abajo*.

La formulación de programas políticos *desde abajo* son procesos por los cuales se canalizan las demandas e intereses de las bases políticas, y conforme se desarrolla el ejercicio de consulta, éstos son capturados y respetados por los diversos niveles de la dirigencia, creando así una oferta política contrapuesta a la tradicionalmente emitida por las élites -programas políticos *desde arriba*-.

En la historia reciente de los partidos políticos de América Central, en particular en aquellas agrupaciones partidarias conformadas en la última década, se ha destacado otra forma de programación política *desde abajo* que se caracteriza por ser

externa; es decir, el proceso de convocatoria no se limita a las bases electorales, sino que permite la participación de los llamados nuevos movimientos sociales, por ejemplo grupos ecologistas y organizaciones no gubernamentales, entre otros.

La implementación de un proceso de programación política *desde abajo* exige, al menos, tomar en consideración los siguientes tres aspectos:

- La importancia de la mediación y la persuasión en todo el proceso puesto en práctica.
- La necesidad de contar con el apoyo del conjunto de decisores que ostentan la legitimidad política del partido.
- Tomar las precauciones necesarias en el momento de formular el programa para evitar en lo posible *cuernos de botella* posteriores.

Debe tenerse claro que un proceso de formulación política *desde abajo* no excluye la posibilidad que una determinada élite política utilice todos aquellos recursos de poder que estén a su alcance, para influenciar las preferencias y los comportamientos de las bases electorales, logrando imponer los criterios de la cúpula por sobre los intereses de las bases.

Un partido político tampoco podrá desarrollar este proceso si no cuenta con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para movilizar sus bases electorales y para asegurar un adecuado ejercicio de participación. En otras palabras, se puede reunir a las bases electorales de una determinada comunidad, pero si éstas no cuentan con la información y preparación necesarias, el proceso podría diluirse en una interesante voluntad de inclusión, pero sin resultados materiales.

Desde la visión del modelo de formulación *desde arriba*, se podría afirmar que las bases electorales han participado en la definición y selección de sus dirigentes, y han delegado en éstos la capacidad de tomar una serie de decisiones vitales para el funcionamiento del partido político, entre ellas la de definir y formular los programas que serán la oferta política.

Esta visión *desde arriba* puede venir acompañada de un equipo de técnicos y especialistas en diversos temas, que recomiendan y brindan asesoramiento a las élites políticas en la definición de la agenda, sus posturas y la congruencia ideológica entre las mismas.

Esta tendencia de modelos de formulación *desde abajo* en contraposición a los modelos de formulación *desde arriba*, es producto de un interés por lograr procesos de toma de decisiones políticas más participativos, inclusivos y deliberativos. La

aplicación de un enfoque de *arriba hacia abajo* podría crear situaciones que desvinculen las preferencias de las bases electorales y se abandonen los principios ideológicos y pragmáticos que dieron origen al partido político.

En el *enfoque de abajo* hacia arriba existe la posibilidad de que en lugar de acercar el ejercicio del poder a las personas, se promueva la conformación de nuevas élites políticas, se dé una mayor competencia intrapartidaria e incluso el desmembramiento del partido político.

El desafío en la conformación de los programas políticos vuelve a colocarse entre la eficacia y el control, entre la democratización interna y la exclusión sectorial, y sólo en la práctica podrán los operadores resolver estas contradicciones en busca de equilibrio.

El financiamiento de la vida partidaria en períodos no electorales

Una primera categorización que podemos hacer al abordar el tema de los sistemas de financiamiento político⁸, es definir si es en época electoral o no. Es decir, según se otorgue a los partidos políticos para facilitar su participación en un proceso electoral, o para su operación ordinaria, respectivamente. En este capítulo nos concentramos en el último tipo.

A partir de esta categorización, tenemos un segundo nivel que tiene que ver con la fuente del financiamiento: si es privado o público. Si es privado, vale preguntar si ¿existen regulaciones para controlarlo, restringirlo o prohibirlo, según sea el caso?

Cuando se trata de financiamiento, puede ser de dos tipos: a través de subsidios directos o mediante subsidios indirectos. Los estatales directos son aquellos que se realizan a través de contribuciones financieras otorgadas por el Estado, mientras que los indirectos pueden ser cualquier tipo de concesiones, por ejemplo, espacios televisivos en canales de televisión estatales o privados, o exenciones fiscales⁹. Por supuesto, existen sistemas de financiamiento mixto que combinan tanto el estatal como el privado. Para el caso de Centroamérica, en la mayoría de países el financiamiento no electoral es prácticamente privado o auto-sostenido.

⁸ Es decir, “el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden legalmente obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas - tanto públicas como privadas- financian esas actividades. Asimismo, define los instrumentos legales que supervisan y hacen valer la operación de ese marco normativo”. Ver: Casas & Zovatto 2004, p. 336.

⁹ CORDERO, Luis 2002 “Campañas electorales y financiamiento de partidos políticos”. En: Guía para la Gerencia Política . Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.

Sobre los métodos de financiamiento no electoral, no se cuenta con suficiente información, aunque se sabe que por lo menos a nivel de los subsidios estatales, estos con excepción de Panamá¹⁰, no son utilizados para gastos no electorales (Casas & Zovatto, 2004; Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Sin embargo, la legislación sobre materia electoral y de partidos políticos en cada país ofrece indicios acerca de la situación en esta materia.

Países como México y Argentina incorporan dentro de sus sistemas de financiamiento normativas de carácter formal, que disponen el destino de un porcentaje considerable de los subsidios estatales para financiamiento en períodos no electorales, para pagar gastos operativos y de educación y formación político-partidaria de las fundaciones o institutos con que cuentan los partidos¹¹.

Un análisis de la legislación en Centroamérica sobre el financiamiento entre campañas nos arroja información al respecto. Para dicho análisis se toman en cuenta las siguientes variables: control de fuentes privadas de financiamiento -nacionales y extranjeras-, entrega de subsidios estatales directos y tipo de subsidios estatales indirectos.

En Guatemala, El Salvador y Panamá no existen límites para las fuentes de financiamiento privadas nacionales ni extranjeras. En Honduras, Nicaragua y Costa Rica la prohibición es para fuentes anónimas y estatales, aunque en Honduras existen algunas concesiones estatales indirectas. En esa misma nación, existe una prohibición total para fuentes de financiamiento extranjero, mientras que en Costa Rica y Nicaragua es permitido si es para educación y formación partidaria.

¿Por qué es importante estudiar esta variable? Porque en el caso del subsidio estatal, en la mayoría de los países el financiamiento no electoral sólo se contempla en el caso de Panamá; sin embargo, si se toma en cuenta qué otras fuentes de

10 La legislación panameña sobre financiamiento indica que los partidos políticos que hayan electo candidatos recibirán un subsidio para gastos de campaña y gastos ordinarios, el cual les será entregado en cinco anualidades. La primera durante el siguiente mes de la entrega de la última credencial, para programas y actividades como mantener abierta y funcionando una oficina en las provincias y comarcas, y desarrollar cada año actividades de educación cívico-política, entre sus adherentes y ciudadanos en general.

11 En México, el Código Federal de Instrumentos y Procedimientos Electorales estipula gastos para el sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos; además impone que de ese presupuesto asignado anualmente a los partidos, el dos por ciento debe destinarse al desarrollo de fundaciones o institutos de investigación y capacitación. En Argentina, la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (artículo 19) obliga a los partidos a destinar por lo menos el 20 por ciento de lo que se denomina Fondo Partidario Permanente, que es un estipendio anual, para actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación. .

Cuadro N° 1

Análisis de variables que inciden en el financiamiento de los partidos políticos en períodos no electorales, de acuerdo a la legislación sobre sistemas de financiamiento político vigente en cada país ¹²				
País	Control de fuentes privadas		Entrega de subsidios estatales directos	Tipo de subsidios estatales indirectos entre campañas
	Nacional	Extranjera		
Guatemala	Sin límite	Sin límite	Tractos anuales por los cuatro años del período presidencial	No hay
El Salvador	Sin límite	Sin límite	Electoral: anticipo del 75% del total	No hay
Honduras	Se prohíben contribuciones anónimas, de concesionarios del Estado y de instituciones estatales	Prohibidas	Electoral: anticipo del 60% del total	Espacios en TV y radio estatal -Franquicias postales -Algunas exoneraciones fiscales
Nicaragua	-Se prohíben contribuciones anónimas -Se prohíben las contribuciones de instituciones estatales o mixtas	-Sin límite -Sólo se prohíben las de instituciones estatales o mixtas (excepto para Investigación y educación partidaria)	Reembolso electoral	No hay
Costa Rica	-Se prohíben contribuciones anónimas. -Se prohíben las de instituciones estatales o mixtas	Prohibidas (excepto para investigación y educación partidaria)	Reembolso electoral	No hay
Panamá	Sin límite	Sin límite	-40% adelanto electoral -60% reembolso electoral -Reembolso pagado en tractos anuales	Exoneración fiscal para donaciones -Espacios en TV y radio estatal -Franquicias postales, telegráficas y postales

Fuente: Elaborado con base en Casas (2002) y análisis de la legislación de cada país.

12 Información elaborada a partir de la legislación nacional de cada país y de Casas, Kevin. 2002. "Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá". San José: Proyecto Estado de la Región-PNUD

financiamiento están permitidas, podemos hacernos una idea de cómo se financian los partidos en estos países, lo cual hacen básicamente a través de donaciones, contribuciones de los miembros, financiamiento externo (entre otros, para sufragar gastos de investigación y educación partidaria).¹³

Aunque las legislaciones guatemalteca y panameña plantean la entrega del subsidio estatal en tramos anuales, no especifican cómo debe de ser distribuida esta contribución; es decir, a qué rubros puede destinarse además del electoral. En el resto de los países los reembolsos son de tipo electoral.

Con respecto a subsidios estatales indirectos, sólo Honduras y Panamá cuentan con normas que permiten a los partidos recibir algunas concesiones como las relacionadas con otorgamiento de descuentos en las tarifas eléctricas y de telecomunicaciones para reducir costos operativos.¹⁴

Recomendaciones de reformas

La tendencia electoralista del financiamiento de los partidos en la mayoría de países de Centroamérica y el resto de América Latina, es una debilidad del sistema que amenaza la vida interna de estas organizaciones políticas.

Si bien no existen sistemas de financiamiento político perfectos, al menos deben responder al contexto político, cultural y económico de cada país. En ese sentido, es posible formular algunas recomendaciones para regular el financiamiento no electoral, que cubra actividades ordinarias de los partidos:¹⁵

- (a) Impulsar un modelo que contemple el financiamiento estatal tanto de las actividades permanentes como de los gastos electorales de los partidos políticos,

13 Ver: ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia. 2001. "Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana". Ediciones Universidad Salamanca. España.; Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. 2002. Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina. En Meléndez, Javier (Ed.), Guía para la Gerencia Política (pp. 33-46). Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.

14 Por ejemplo, en el artículo 23 de la Ley Electoral de Honduras se establece : "Las organizaciones políticas gozarán en forma permanente de franquicia postal telegráfica, telefónica y línea limpia para tele proceso remoto de los sistemas de comunicación computarizada y de cualquier otro medio oficial para comunicarse dentro del territorio nacional. Una vez convocado el pueblo a elecciones, cualquier persona u organización gozará de la misma franquicia establecida en el párrafo que antecede, para denunciar irregularidades del proceso ante las autoridades correspondientes".

15 CORDERO, Luis 2002. "Campañas electorales y financiamiento de partidos políticos". En: Guía para la Gerencia Política . Washington DC: National Democratic Institute for International Affairs.

y una regulación del financiamiento privado basada en la publicidad de las donaciones, de forma que se asegure una mayor transparencia.

- (b) Proveer que el financiamiento estatal garantice: i) el derecho de asociación política, consagrado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos; ii) el principio de independencia de los órganos del Estado; iii) el principio de igualdad.
- (c) Privilegiar mayores recursos para la formación política y la capacitación de cuadros dirigentes, con el fin de lograr un mayor nivel de desarrollo de la cultura política en la región propiciando un cambio en los valores y actitudes de la clase política.
- (d) Revisar los requisitos legales de acceso al financiamiento estatal -que ya existen en Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala- con el propósito de determinar si son tan rigurosos que constituyen barreras de ingreso para nuevas fuerzas o partidos minoritarios, anulando la expresión del pluralismo necesario en todas las sociedades.
- (e) Publicitar las contribuciones individuales, de tal forma que cada partido divulgue periódicamente el origen y el monto de todas las contribuciones. Esta obligación conduce a la transparencia y a la diversificación de las fuentes de financiamiento de los partidos. Además, permite el desarrollo de una actitud participativa y contralora de los ciudadanos, que tendrán herramientas para conocer y evaluar las intenciones de las fuerzas económicas detrás de cada partido político.
- (f) Auditar los gastos de los partidos políticos como condición indispensable para recibir el beneficio del financiamiento estatal. Para estos efectos, es necesario uniformar los sistemas contables de los partidos políticos, asegurando una aplicación estándar de las medidas de control y fiscalización que incluya, al menos, un esquema de periodicidad para la presentación de informes y la realización de auditorías contables y financieras.
- (g) Divulgar los resultados de las auditorías contables y financieras, preferentemente antes de la elección de que se trate.

Una reflexión final

En América Latina, los sistemas políticos son presidencialistas, con la sola excepción de Haití y Belice. Al presidencialismo se le critica por promover una constante fricción con los órganos legislativos en reclamo de la mayor legitimidad,

por su excesivo personalismo, y por la falta de un manejo creativo de las crisis propias de la democracia. De todas formas, no es posible hablar de un solo tipo de presidencialismo; el realismo mágico ha permeado también la gestión de gobierno logrando acuñar más de un concepto del oficio presidencial. Por su lado, el parlamentarismo tiene tantos adeptos como detractores, y tampoco corresponde asumir que comprende un concepto único o inequívoco.

¿Es este el momento acaso para abandonar, gradualmente, los sistemas presidencialistas en función de adoptar sistemas semi-presidencialistas o parlamentarios? El debate sobre el presidencialismo tiene que tener lugar, muy pronto, ya mismo, con franqueza y sin prejuicios, y debe ser una discusión desprovista de cálculos electoreros.

Centroamérica conoce un desarrollo partidario desigual, y la institucionalización del sistema partidario es débil. La región está ante el fenómeno de la intermitencia de esas agrupaciones, cuya breve vida pareciera estar asociada con los procesos electorales y no con procesos de renovación y regeneración que trascienden a las elecciones, asegurando permanencia. Razón de más para emprender una tarea revisora, puntual, profunda que busque remontar la fragilidad del sistema de partidos políticos, porque en verdad a la gente le importa la política.

La experiencia latinoamericana revela que los problemas de los partidos políticos son comunes y las interrogantes están vigentes en toda la geografía continental. Las sociedades de América, unas más que otras, deben responder a cuestiones concretas: ¿Cuánto está dispuesta la sociedad a pagar por el mantenimiento de su sistema político? ¿Cómo controlar la influencia de los grupos de interés sobre los órganos de decisión del Estado? ¿Cómo evitar la injerencia de dineros de dudosa procedencia en el escenario político?

Pero esas no son las únicas interrogantes. ¿Cómo asegurar regímenes electorales competitivos y, por lo tanto, cómo nivelar las posibilidades de las diferentes fuerzas políticas de canalizar su mensaje al electorado? ¿Qué papel quiere darle la sociedad a los partidos políticos: como simples asociaciones para fines electorales, o como asociaciones con una función permanente dentro del sistema político?

El proceso de cambio tiene dos grandes facetas: la modernización de los partidos políticos, que pasa por la democracia interna de estas agrupaciones, y las fuentes de financiamiento de las actividades partidarias, electorales y no electorales.

La modernización implica rediseño de los partidos políticos. En una primera etapa debe atenderse una dimensión legal estatutaria que contribuya tanto a la

modernización de los esquemas reguladores de la acción de los partidos y organizaciones políticas -dada en algunos casos en el marco de las leyes electorales o como leyes de partidos políticos, específicamente-, como a facilitar la adecuación de los estatutos internos para garantizar una real y verdadera democratización interna.¹⁶

Es preciso abordar una dimensión de rediseño institucional que consiste en la aplicación de metodologías que posibiliten repensar la misión de los partidos políticos, su rediseño organizacional, el planeamiento estratégico aplicado a la vida partidaria, el manejo eficiente de los recursos y los sistemas de financiamiento público y privado -tanto en su función institucional como en lo referente al financiamiento de campañas electorales-, la capacitación de los cuadros partidarios desde una perspectiva gerencial y el adecuado manejo de la comunicación social como instrumento para construir una cultura política para la vida en democracia.

No menos importante es abordar la cuestión de la dimensión ideológico-programática. Esta tiene que contribuir a facilitar la introducción de metodologías de capacitación para interpretar las nuevas realidades. En este sentido, es necesario privilegiar las técnicas de análisis de coyuntura y estructura, el conocimiento de las corrientes ideológicas, la aplicación de técnicas de planificación y programación, la implementación de técnicas para el desarrollo de ofertas políticas, la formación ideológica y el diseño de programas políticos útiles tanto para la gestión gubernamental como para la competencia electoral.

Y por último, no es posible completar el proceso de modernización sin atender una relación con los otros actores políticos y con la sociedad que coadyuve a superar la incapacidad -real o presunta- de los partidos y organizaciones políticas para adaptarse al medio y para comprender las nuevas realidades existentes. Es frecuente la denuncia de que estas organizaciones no escuchan las demandas e intereses de la sociedad o se cuestiona si tienen la capacidad para construir consensos con otros institutos políticos, siendo la concertación un instrumento de primerísimo orden. Hay que construir espacios de intercambio y consenso, y fortalecer las capacidades de negociación a lo interno de los sistemas políticos.

Este rediseño partidario debe darse en el marco de procesos de reforma política para la democratización que cumplan por lo menos con dos elementos básicos: la adecuación de las estructuras representativas -entre ellas los partidos políticos-, a las nuevas demandas ciudadanas por más participación, nuevas formas de intermediación

16 CORDERO, Luis Alberto, 1997. "Rediseño de partidos políticos y transparencia electoral". En Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe. Caracas, pág. 83.

y mayor control sobre la cosa pública y sobre la vida partidaria; la incorporación en la práctica democrática de un nuevo estilo de hacer política, con fundamento en el diálogo -que rompa de una vez por todas con el autismo de los partidos-, la transparencia -especialmente en cuanto a los procesos internos de elección de representantes-, y la ética y probidad en el ejercicio de las tareas partidarias como en las funciones públicas.

Toda práctica partidaria debe ser conducente a generar confianza en el ciudadano. Todo representante popular, sea en el estrato partidario o en cargos de nombramiento nacional, está obligado -sino por la ley, sí por la moral- a rendir cuentas de sus acciones y omisiones ante el ciudadano y la comunidad. Esta obligación de rendir cuentas comienza desde el instante en que una persona aspira a cargos de elección popular. Pasa también por el deber de presentar a los ciudadanos los resultados de la gestión pública, por demostrar apego a los compromisos asumidos durante las campañas electorales o a los marcos programáticos, y si fuera el caso, por explicar y justificar, válidamente, las razones del incumplimiento.

En general, superado en buena medida el fantasma de los fraudes electorales y alcanzados niveles técnicos y políticos que permiten mayor credibilidad en los sistemas y organismos electorales, el ámbito de la transparencia parece moverse al interior de los sistemas de partidos como globalidad y de cada uno como organización. La democracia empieza a ser ahora no una conquista externa a sistemas políticos insatisfactorios, sino que se visualiza como una construcción cotidiana desde adentro de ella misma, como proyecto de construcción de comunidad y de una nueva sociedad en el continente.

La política se ha vuelto una actividad cada vez más costosa, sobre todo por el incremento de los gastos de las campañas electorales cuyos costos se disparan en especial por el uso excesivo de medios electrónicos de comunicación masiva, y por el desarrollo de esquemas de organización cada vez más complejos. La dinámica y la misma naturaleza del sistema democrático demandan que los partidos políticos cumplan con funciones permanentes y no sólo electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos económicos.

En América Latina, en general, el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente principal de cobertura de los gastos electorales. En este ámbito resulta más difícil introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización. En consecuencia, desde hace un tiempo los países latinoamericanos han legislado para crear aportes estatales dirigidos a cumplir con los objetivos de aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su independencia frente a los grupos de interés; asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas

contendientes y disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado. Aunque en muchos casos no resulta popular y aceptable, es necesario disponer de financiamiento estatal para la actividad política, de manera racional y prudente.

No obstante, la contribución estatal a las campañas electorales ha presentado, desde sus inicios, un problema de acceso a las fuerzas emergentes y a los partidos minoritarios; el sistema ha sido sesgado hacia la consolidación de tendencias bipolares del electorado mediante el establecimiento de altas barreras de acceso.

A pesar de los significativos adelantos logrados en la región, aún se está lejos de contar con sistemas adecuados de financiamiento de partidos políticos en todos los países, con mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización, y con un elenco de límites al gasto de las campañas electorales o al de los partidos políticos si se trata de dinero público.

El avance no es mayor debido a que la adopción de las normas legales relacionadas está en manos de los propios actores interesados: los partidos políticos. La transparencia en el uso de los recursos de los partidos políticos sólo podrá lograrse partiendo del diseño de un sistema sencillo, efectivo, realista pero de aplicación estricta, menos prohibitivo y más fiscalizador, a sabiendas que, en esta materia, las prohibiciones no han sido efectivas en ningún lugar del mundo.

Pero lo más importante es que los partidos dispongan de recursos para el mantenimiento de sus actividades ordinarias de capacitación y formación de sus dirigentes, promoción de la cultura política e investigación especializada, constituyéndose en centros de atracción para la formulación de las propuestas ideológicas y programáticas que las sociedades están demandando. En México y Argentina, en los cuales se reconoce constitucionalmente el papel y las funciones permanentes de los partidos políticos dentro de la dinámica del sistema político, se han diseñado modelos de financiamiento público para las actividades permanentes de los partidos.

Desafortunadamente, en la mayoría de los países del continente se financian únicamente los gastos electorales de los partidos. Esta tendencia ha influido en la formación de la cultura del electoralismo que caracteriza a los partidos políticos. El énfasis debe ponerse en la inversión que contribuya al desarrollo institucional y permanente de los partidos, propiciando un cambio en los valores y actitudes de la clase política.

Para la consecución de estos objetivos de reforma dentro de los partidos políticos es importante e impostergable impulsar una reforma legal e institucional a nivel

regional, sin ignorar la particularidad cultural y sistémica en cada país. También debe promoverse un cambio en las actitudes, los valores y el comportamiento de la clase política. Esto último, sin embargo, sólo se producirá frente a una actitud cada vez más crítica de la sociedad civil o no estatal. El norte de esta reforma debe ser el construir una nueva convergencia entre ética y política; alcanzar una revalorización de lo político y la política.

El desafío presente y futuro es precisamente el tratamiento integral del tema. Se debe asegurar la existencia de un marco legal efectivo y la participación activa - con una actitud sensible y vigilante- de organizaciones de la sociedad civil. Los medios de comunicación masiva -con una objetividad absoluta- también tienen una responsabilidad y una tarea. La vigilancia cívica debe extenderse a dar seguimiento a las propuestas y cumplimientos de los partidos políticos, y no sólo a supervisar sus gastos.

En lo procedimental, la tesis de Lord Bryce permanece incontestable desde 1921: un gobierno representativo sólo es posible con un sistema de partidos políticos. Su transformación, más que su crisis, pasa por la necesaria y decisiva revisión y modificación de sus estructuras internas: su democratización interna; generación constante de pensamiento y no sólo ofertas programáticas para campañas electorales; financiación transparente; y rendición de cuentas a los gobernados.

Cuando se es gobierno, debe administrarse con eficiencia y distribuir con equidad. La sociedad civil -fuerza de contrapeso del poder estatal- debe ejercer sus facultades: analizar con objetividad la rendición de cuentas que se le hace; exigir cambios o reposicionamientos de rumbo y apoyar lo propuesto; llenar los vacíos donde el Estado no tiene competencias, y construir con una actitud positiva.

Tiene que darse un continuo y riguroso cumplimiento de las formalidades y procedimientos de la democracia representativa, pero eso solamente es posible mediante la observancia y respeto de los Derechos Humanos. Tenemos que rescatar valores y principios, porque la política importa. Con una enorme sensibilidad lo expresa Angeles Mastretta, en su bella obra *“El mundo iluminado”*:

Cerrar los ojos y oír la voz de los gobernantes sin ver sus corbatas,
cerrar los oídos y ver el gesto con que acompañan sus palabras,
para estar seguros de si tienen buena voluntad
cuando han dicho que la tienen.
Cerrar los ojos y saber, desde adentro, qué queremos que digan y hagan
quienes gobiernan y quienes pretenden hacerlo.

La falta de acceso a la Justicia como factor de exclusión social

Fernando Carrillo-Flórez

En América Latina, el acceso efectivo al servicio público de la Justicia es uno de los problemas con mayor contenido político, porque involucra un conjunto de variables insertas en el corazón del sistema político, como son la eficacia del principio de igualdad ante la ley y de acciones institucionales que implican la lucha contra la exclusión y la discriminación. El alcance conceptual contemporáneo que tiene el acceso a la Justicia lo ubica privilegiadamente en el marco de la equidad porque se considera que ésta no puede reproducir o acrecentar las desigualdades económicas y de oportunidad (Cappelletti, 1996).

Ello se traduce en un problema de ausencia de derechos efectivos, cuya relación con la exclusión social tiene unas dimensiones muy preocupantes en la región, pues reproduce los factores de marginación y fragmentación social que, en buena parte de los casos, acompañan a los sectores menos favorecidos de la población. De allí que el acceso a la Justicia deba centrarse en el derecho de los sectores más vulnerables de hacer uso de instituciones judiciales, de mecanismos no jurisdiccionales y de servicios de asistencia legal para resolver conflictos.

El punto de partida de la relación

La democracia liberal está basada en un Estado de Derecho que procura la igualdad política y legal y la sujeción de la acción pública a la ley. En ese contexto, la igualdad debe ser redefinida y reafirmada como la observancia de los derechos fundamentales. La esencia de la democracia en términos de su calidad estará determinada por la observancia de tales principios. En ello recae su eficacia y validación.

Pese a que el acceso a la Justicia es un elemento central de la estrategia de reforma del sector con la mayor potencialidad real de generar resultados sociales, no ha sido abordado con la centralidad que amerita el tema. Después de una década y media de reformas de los sistemas de justicia en la región, no aparece clara la prioridad que un asunto como éste tiene en la lucha contra la fragmentación social. Por fortuna, se han superado los debates retóricos que cifraban esta problemática entre usuarios de un servicio y titulares de unos derechos que deben ser ejercidos (BID, 2000), para concluir que uno de los objetivos esenciales de la estrategia de fortalecimiento del Poder Judicial va dirigido a la protección de los derechos de aquellos que carecen de poder y capacidades.

Dicho acceso constituye la puerta de entrada del ciudadano -o de quien cree serlo- al reconocimiento efectivo de sus derechos, que debe implicar capacidades reales para el ejercicio de los mismos (Nussbaum, 2006). Estas capacidades cubren el terreno que ocupan tanto los derechos llamados de primera generación -las libertades políticas y civiles- como los de segunda generación -los económicos y sociales-. Este enfoque se convierte en la herramienta más importante para luchar contra la exclusión, en la medida que no se debe reconocer que una sociedad es justa e inclusiva a menos que haya alcanzado las capacidades correspondientes para satisfacer las necesidades básicas.

En América Latina, porque se trata precisamente de un asunto esencial de efectividad y realización de los derechos de la gente -y no solo de simples oportunidades sino de habilidades ciertas- la falta de tutela judicial efectiva ha sido su talón de Aquiles, al punto que la inexistencia de condiciones favorables para que ello sea un hecho, pueda equivaler a una denegación de justicia. Pero como se verá a lo largo de estas reflexiones, la solución al problema no viene exclusivamente por el lado de las competencias estatales.

Por todo lo anterior, el acceso a la Justicia es un factor clave para lograr el desarrollo fundado en la lucha contra la desigualdad y en la búsqueda de la cohesión y la inclusión social. Sin embargo, en la región latinoamericana, no ha habido reales políticas públicas de acceso a la Justicia en marcha, porque su prioridad no se ha determinado en función de un esfuerzo integral y transversal que conciba el sistema de justicia como un todo y comprometa en su realización a un sinnúmero de actores distintos de los estatales. Ha habido esfuerzos aislados y poco focalizados que no han tenido como objetivo principal los sectores excluidos del servicio público de la Justicia.

Los sistemas de justicia reflejan los atributos de los sistemas políticos

La ausencia de igualdad ante la ley deslegitima el Estado de Derecho y lesiona de manera grave el sistema democrático. Al mismo tiempo, la existencia de barreras estructurales institucionales o extrainstitucionales para el acceso al servicio público de la justicia se deriva de la desigualdad en la distribución de los factores de poder dentro de las sociedades. La ausencia de voz y representación de quienes no pueden acceder al sistema, se traduce normalmente en déficit de derechos y de resolución de las necesidades jurídicas de la gente. Su convivencia con un régimen democrático es una patología que debe combatirse desde la base.

Las informalidades -positivas y sobretodo negativas- de los sistemas políticos se reflejan claramente en los sistemas judiciales. En sociedades cohesionadas y

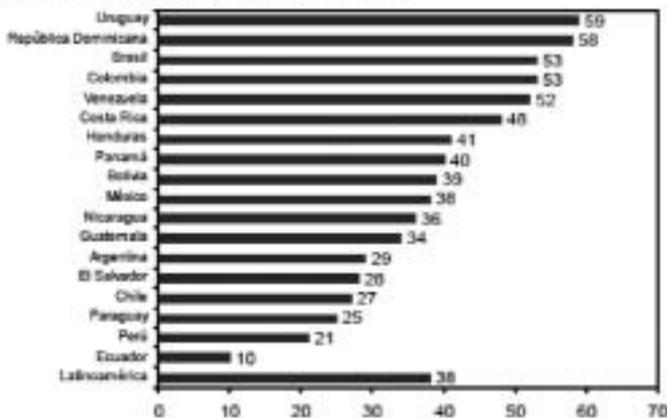
democráticas, el proceso de definición de las políticas públicas debe responder al principio básico de incluir a los afectados en el proceso de elaboración y deliberación de las mismas. Un postulado que parece tan elemental ha sido tradicionalmente ignorado en los escenarios de interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en América Latina. Ello es así porque sistemas legales y judiciales estables, accesibles y confiables, son usualmente encontrados donde el sistema político es igualmente estable, representativo y fuerte.

Los ribetes excluyentes de las instituciones -formales e informales- afectan su legitimidad, su capacidad para contribuir a la construcción de sociedades cohesivas y su supervivencia. El funcionamiento deficiente de las instituciones es problemático porque atenta contra el valor intrínseco de la democracia de expandir el rango de posibilidades, capacidades y opciones abiertas a los ciudadanos (Sen, 1999.) Ello adquiere rasgos más críticos si se predica de las instituciones legales y judiciales que por antonomasia deben ser incluyentes y accesibles en un Estado democrático de Derecho.

Un país con un sistema político débil y fuertes inequidades de riqueza y poder no desarrollará un sistema legal y de justicia capaz de identificar esas deficiencias. Por lo tanto, cualquier intento de reforma legal y judicial importante debería incluir también una reforma del sistema político, pese a que los políticos tienen incentivos muy bajos para invertir tiempo y esfuerzos en reformas judiciales y legales porque no producen resultados electorales inmediatos.

EVALUACIÓN DESEMPEÑO DEL PODER JUDICIAL TOTALES POR PAÍS 2006

P. ¿Cómo evalúa Ud. el trabajo que está haciendo el poder judicial? Muy bien, bien, mal, muy mal o no sabe lo suficiente para opinar 'Aquí sólo 'muy bien' más bien'



Fuente: Latinobarómetro 2006. n°20.234.



La lucha contra la exclusión por la vía del acceso efectivo a la Justicia, sin embargo, puede generar beneficios políticos hoy desconocidos para los profesionales de la política, por el gran impacto social que pueden generar. La falta de entusiasmo también se explica porque el aumento de la independencia y la autoridad del sistema judicial, disminuyen sin duda el poder discrecional que tienen los políticos pues son factor de *rendición de cuentas* y de *responsabilización* frente a los ciudadanos.

Dentro de un Estado democrático de Derecho, la responsabilidad de garantizar el ejercicio y reconocimiento de la ciudadanía recae en las instituciones. En ese orden de ideas, la debilidad de las instituciones políticas -que incluye al Poder Judicial- pone en entredicho los derechos y las libertades; al paso que la baja eficacia para procesar las demandas sociales -leáse cumplimiento de derechos sociales en América Latina- genera una falta de legitimidad política. En consecuencia, al organizar el poder y apalancar el conflicto social, las instituciones calibran el impacto de las transformaciones económicas en el sistema político y las implicaciones del cambio político y social en el sistema económico. Como puede verse en el cuadro anexo, las evaluaciones que hacen los latinoamericanos frente a su poder judicial son críticas.

En suma, los desequilibrios sociales y las transformaciones económicas reclaman una mayor institucionalización de la vida política, que permita derribar barreras y obstáculos estructurales que limitan el acceso a la Justicia, máxime cuando los factores de exclusión se han recrudecido a través de la forma como se ha hecho la política en América Latina (Thorp, 2007).

La dimensión social de la reforma del sistema de justicia

El Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades no sólo para romper el círculo vicioso de los déficits de la democracia y la desigualdad, sino también para evitar la fatiga con la democracia y la propensión a desconfiar de sus instituciones políticas y desconocer la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las obligaciones en materia de derechos fundamentales de las instituciones políticas deben consistir en institucionalizar políticas a favor de los excluidos y aplicar procesos de formulación de políticas que garanticen, entre otros, el derecho de los excluidos a participar. Dicha participación será un dispositivo importante para identificar, por ejemplo, las demandas de quienes se sienten fuera frente al sistema de justicia.

El sistema de justicia en la casi totalidad de los países de la región ha sido selectivo, excluyente y discriminatorio. Hoy ya se reconoce que el costo económico y social de la incertidumbre legal es muy alto para todos los sectores de la sociedad, pero es relativamente más alto para los pobres y excluidos que tienen mayores dificultades en

lograr ser parte de la economía formal, como consecuencia del alto riesgo que acompaña la inhabilidad del sector informal de depender del sistema formal de justicia. En consecuencia, no es posible lograr crecimiento sostenible y equitativo sin progreso en una justicia equitativa y accesible. No es una coincidencia que el programa bandera de cohesión social de la Comisión Europea en América Latina (Eurosocial) incorpore los temas del acceso a la Justicia como esenciales a la hora de propiciar el intercambio de experiencias en políticas públicas de cohesión social (Sanahuja, 2007).

Los sistemas informales de justicia no han sido objeto de análisis de la estrategia de reforma; ni desde lo normativo ni desde lo institucional. En la informalidad legal y judicial -o quizá extra-judicial que muchas veces puede estar en la frontera de la ilegalidad-, se expresan la inequidad, la exclusión y la discriminación, sobre todo en aquellas áreas que tienen que ver con los derechos de la persona y sus bienes, donde se abre el espacio para una economía informal que recurre a una sistema de justicia igualmente informal. La alternativa es clara: evitar los conductos institucionales formales del sistema de justicia para resolver sus controversias.

El argumento se robustece si se trata de los derechos económicos y sociales. Como ya se ha enfatizado, los derechos sociales deben ser exigibles y tutelables y ello no va a ser posible sin tener abierta la puerta del acceso al sistema de justicia. Aún en Europa abundan los ejemplos, como es el caso de movimientos informales de ocupación de viviendas para los sin techo, que han comenzado a crearse con gran visibilidad en coyunturas electorales. Ello ha llevado a que respecto del derecho a la vivienda, por citar un caso, en Francia y España en la actualidad se debatan instrumentos normativos para convertirlo en un derecho garantizable, mientras en otras latitudes se cree que esa debe ser una tarea para la jurisdicción constitucional a la hora de definir elementos de las necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos. Parece hoy justo que en todo el mundo comiencen a reconocer el derecho a la vivienda como un derecho constitucional. La fuerza de las realidades de hecho -generalmente informales- así lo exige, abriéndose paso en el camino, a veces rígido, de la formalidad de las instituciones establecidas.

La patología de la falta de acceso a la Justicia

La informalidad referida frente al sistema legal y judicial, producto muchas veces del no-acceso, resulta a su vez en una falta de acceso al crédito, la propiedad y los sistemas formales de producción y trabajo. Sin olvidar derechos tan elementales como el derecho a la identidad (BID, 2007). Los grupos más vulnerables de la sociedad como las mujeres, los indígenas, los menores, los migrantes, los discapacitados, los campesinos, la población reclusa en general y los pobres, van a ser las primeras víctimas de este déficit de ciudadanía.

Un axioma que se ha apoderado del ejercicio del derecho y de la justicia en la región dramáticamente lo describe: El Derecho Civil para los ricos y el Derecho Penal para los pobres. No resultaría difícil demostrar que dentro de la medición de las necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos, la falta de acceso al servicio público de la justicia se potencia con la imposibilidad de solventar otras necesidades básicas, como la salud, la educación y la vivienda.

Si la administración de Justicia debe ser un medio para la búsqueda de la equidad y de esa igualdad formal ante la ley, la negación o el olvido de las desigualdades económicas y de oportunidad que inciden en el acceso, son un incumplimiento de unos de los componentes del mandato de la función estatal de impartir justicia (BID, 2000). Allí existen barreras y obstáculos formales e informales que tienen que ver con la geografía y el territorio; con la capacidad económica; con problemas de percepción de la ciudadanía, como la convicción de que acudir a los tribunales es una pérdida de tiempo y de recursos que no conduce a nada; y aún con la duración de los procesos que vuelve inoportuna la solución judicial retardada.

En el marco de la reforma de los sistemas de justicia en América Latina, que ha sobredimensionado lo penal, se han fortalecido las fiscalías, por ejemplo, pero no el sistema de defensa pública. De esa manera se ha propiciado un gran desequilibrio entre la acusación y la defensa que debe ser restablecido de alguna manera. Ello termina igualmente repercutiendo en la tasa de reos sin condena que obedece entre otras causas a la ausencia de una defensa oportuna e idónea de muchos sindicados en el sistema de justicia penal. Por otra parte, las Defensorías del Pueblo son instituciones jóvenes, frágiles en la mayoría de los casos y muy vulnerables a los contextos políticos. Su sostenibilidad hacia el futuro va a depender del grado de acatamiento que reciban las recomendaciones, resoluciones o dictámenes que emitan en su función de garantía de los derechos humanos (Guedán e Iraizoz, 2006).

En Latinoamérica, los reclusos sin condena deben convertirse en la excepción y dejar de ser la regla. Ello implica mejorar las condiciones de los internos preventivos y asegurarles el asesoramiento jurídico necesario que hoy no existe. Asimismo, debe garantizarse el establecimiento de sistemas separados de justicia correccional para los menores de edad. Cualquier intervención en este campo, debe acompañarse de una reforma del sistema de justicia criminal con penas y sanciones alternativas para delitos leves. El desarrollo de condenas alternativas o la creación de un servicio de libertad condicional también debe ser parte de una estrategia para garantizar que las alternativas reemplacen la prisión y respeten los derechos ciudadanos. Ello requiere el apoyo de la opinión pública y del poder judicial.

La fallida política penitenciaria: Multiplicador de la exclusión

La situación del sistema penitenciario es uno de los aspectos más críticos de la gobernabilidad en América Latina, de la crisis de seguridad ciudadana y de las necesidades de reforma judicial que caracterizan a la gran mayoría de los países de la región. Si se pretende encarar una acción sólida e integral en este campo, la cuestión penitenciaria no puede resultar ajena a un esfuerzo de política pública que apunte a crear canales de acceso a la justicia. Pero si esta se limita a las mejoras de infraestructura carcelaria, de por sí muy necesaria, sin que venga acompañada de reformas sustantivas de carácter integral tanto del sistema de justicia penal como de seguridad pública, esa mejora puede fácilmente caer en el vacío y esa inversión puede llegar a tener efectos contrarios a lo que se pretende solucionar.

En América Latina, las cárceles siguen llenas de reos sin condena por falta de asesoría legal. La tasa de detenidos en prisión preventiva en muchos países de la región supera el 70 por ciento. Es de un 79 por ciento en Honduras, 72 por ciento en Uruguay y 70 por ciento en Ecuador sin sentencia firme. En España y Francia es del 30 por ciento y en Inglaterra del 20 por ciento. Ello supone el desconocimiento de la garantía universal de la presunción de inocencia. Además, la violación de derechos humanos dentro de los centros penitenciarios lleva a que el tratamiento sea calificado en algunos casos como “inhumano, cruel y degradante” ante las deficiencias en materia de servicios básicos en los centros penitenciarios.

Un grupo que apenas ha comenzado a merecer la atención del sistema de justicia penal es el de las víctimas. La entrega de poderes a las fiscalías o a otras instancias para la protección de las víctimas y toda la reflexión sobre la denominada justicia restaurativa, es un elemento nuevo dentro de la política de reforma que busca visibilizar a quienes eran considerados como invisibles por el sistema.

En suma, las diferentes iniciativas tendientes a reforzar los derechos y garantías de todos los ciudadanos deben exigir que los tengan a todos ellos como actores del proceso. Muchos creen, por ejemplo, que la base del problema ha sido que los ciudadanos han entregado en monopolio a los abogados la defensa de sus derechos y su protección ha quedado en entredicho.

La patología de la exclusión legal, jurídica y judicial

La vulnerabilidad, la falta de voz, la ausencia de derechos y la impotencia que traen consigo la pobreza y la exclusión implica ver y atender los procesos extra o supra-económicos que las determinan para apuntar a sociedades verdaderamente cohesionadas. La etiología de la desigualdad en nuestra región no sólo debe apuntar al análisis ya clásico de las estructuras de propiedad, sino a replantear las de poder, que han propiciado el círculo vicioso de una democracia con falencias en lo social que acentúan la fragmentación (Thorp, 2007). Por ello resulta tan claro que la exclusión social atenta permanentemente contra la calidad de la democracia y contra su legitimidad.

Para segmentos de la población marginada debido a su ubicación geográfica, género, edad, condición física, etnia o status socio-económico, la irrelevancia de sus demandas frente al sistema genera una gran desconfianza. Son pocas las acciones designadas a asegurar que todos los ciudadanos puedan solucionar sus disputas ante una autoridad habilitada para tomar decisiones que obliguen a un costo razonable, y a través de un proceso que esté dentro de su alcance. Ello es simple y llanamente privación de derechos.

También debe prestarse atención tanto a la estructura desde la que operan funcionarios judiciales como a la forma de interacción entre jueces, fiscales, defensores públicos y policías de investigación dentro del proceso penal. Jueces y magistrados en Centroamérica, por ejemplo, perciben que los mayores problemas de acceso vienen de los elevados honorarios de los abogados particulares, la falta de defensores públicos, el elevado coste de los desplazamientos debido a la geografía, la falta de más juzgados, el desconocimiento de los derechos básicos por parte de los ciudadanos y el desconocer cómo reclamarlos ante las autoridades judiciales (U. De Salamanca, 2004).

Los procesos de establecimiento, mantenimiento, mejoramiento y ampliación de sistemas de asistencia legal se llevan a cabo de diversas formas en el mundo, respetando diversos modelos y en circunstancias muy diferentes. No obstante, comparten metas comunes relacionadas con el ejercicio de los derechos

Exclusión social, inequidad y violencia

Un caso concreto de las implicaciones de la exclusión es el debate que pretendió establecer una correlación entre los niveles de pobreza y las tasas de criminalidad. Si las correlaciones se dieran tan puntualmente como algunos lo predicaban, la criminalidad en Estados Unidos, que es cuatro veces superior a la de Europa y Canadá, implicaría que los niveles de desarrollo y crecimiento económico fueran en Estados Unidos muy inferiores frente a estas últimas.

Ello se trae a colación porque, aparte del grado de desarrollo y de los niveles de pobreza, nunca debe desestimarse el impacto que tiene la multiplicidad de variables que intervienen en este problema. De hecho, los países más pobres de América Latina no son necesariamente los más violentos, ni los más desarrollados son necesariamente los menos violentos. Que esa relación no sea lineal no pone en cuestión las evidentes repercusiones que tienen la inequidad y la violencia social generada por la exclusión, como factor de criminalidad. Esto para no mencionar la falta de capacidad para hacer cumplir los derechos y obligaciones o para juzgar eficazmente e imponer sanciones para frenar el crecimiento del crimen y otras amenazas para la seguridad de los ciudadanos.

fundamentales de los ciudadanos y con la protección de los intereses sociales (Biebesheimer y Cordovez, 1999). En la región, el establecimiento de un sistema de defensores públicos y servicios gratuitos de asesoría legal ha sido una pieza marginal y desvertebrada de la estrategia. Lo propio puede decirse del rol del Ombudsman o Defensor del Pueblo en muchos casos.

La utopía de democratizar la Justicia

La construcción de la justicia como sistema social supone que el mejoramiento en el acceso a la Justicia no implica sólo dotar a los sujetos del sistema de las herramientas para lograr la atención de aquellos que la administran, sino que exige condiciones básicas de vida que le permitan al ciudadano el ejercicio de sus derechos sin necesidad de enervar la acción del Estado por medio de un pronunciamiento judicial (Ossa, 2002).

Sin embargo, la sed de derechos que golpea la puerta de la jurisdicción constitucional en muchos de los estados latinoamericanos, de alguna manera remite la garantía de esas condiciones básicas de vida a la intervención de una autoridad judicial. Se ha recurrido a la válvula de escape de tutelas, amparos y recursos de protección para lograr, a través de la jurisdicción constitucional, lo que no se ha logrado en décadas por la vía ordinaria judicial. La popularidad de dichos mecanismos es hoy incuestionable (Cepeda, 2005).

Sistemas de justicia con baja credibilidad e inequidad que niegan o limitan el acceso a vastos segmentos de la población encuentran en la actualidad expresiones institucionales que entregan responsabilidades sociales a las autoridades judiciales. El litigio por los derechos sociales se ha convertido en una verdadera revolución de derechos en países caracterizados por la exclusión, la pobreza y la escasez de recursos económicos para los programas sociales (Gargarella, 2006).

El denominado activismo judicial pro-pobres ha intentado alterar estructuras de desigualdad y poder al punto que muchos cuestionan la idoneidad del Poder Judicial para imponer al Poder Ejecutivo el cumplimiento de prestaciones sociales. Para otros, ha sido un factor preocupante de congestión de los despachos judiciales. Aunque como alguien ha dicho con lucidez, hablar de ello en la región latinoamericana “*se asemeja a preocuparnos por la indigestión cuando no se ha resuelto el problema del hambre*” (Méndez, J., BID, 2000).

Todo ello sin ignorar que el denominado activismo constitucional de contenido social en contextos de pobreza y exclusión como es el caso de América Latina rebasa las consideraciones teóricas desarrolladas en otras latitudes y pone a los jueces

constitucionales frente a retos de interpretación formidables, porque deben defender la fuerza formativa de los derechos sociales, en realidades que hacen problemática la aplicación de esos mismos derechos (Uprimny, 2006).

La caja de herramientas del acceso a la Justicia contra la exclusión

- * La prestación de asistencia legal para las personas excluidas, desprotegidas o de escasos recursos es un tema prioritario dentro de la agenda de reforma del sector.
- * La modernización de procedimientos legales para disminuir barreras y costos de acceso o la gratuidad, incluyendo normativas de simplificación.
- * Nuevas formas de conocimiento del derecho y de enseñanza del mismo, pues no ha habido una reconciliación entre la enseñanza tradicional del derecho y las nuevas funciones indiscutiblemente sociales que hoy cumplen los jueces y los abogados al abrir las compuertas del sistema de justicia a quienes han estado excluidos por décadas.
- * El trabajo no sólo es en la justicia penal sino en la civil y de familia, laboral, agraria y de vivienda, que han quedado siempre al margen en la estrategia de reforma del sector justicia. (DeShazo, 2006)
- * La promoción de educación cívica básica y legal con respecto a instituciones judiciales, procedimientos en las cortes, y derechos básicos de los ciudadanos, incluyendo entrenamiento en resolución alternativa de conflictos en escuelas y organizaciones de la sociedad civil; revaluando una concepción autoritaria del derecho.
- * Las iniciativas de profesionales en derecho que en forma particular y gratuita brindan servicios a poblaciones excluidas o desprotegidas.
- * El empoderamiento de las comunidades para hacer efectivo el uso alterno del derecho como garantía de acceso a la justicia. Prácticas como la de agentes comunitarios de justicia y promotores legales populares propicia un liderazgo comunitario clave para obtener resultados.
- * Es necesaria la definición de una instancia de planificación, gestión, articulación y monitoreo de las políticas públicas en esta materia. La organización de una red de instituciones de acceso permite realizar una tarea de coordinación entre las mismas. Los ministerios de Justicia de la región no cumplen con esta función que es propia del poder ejecutivo.
- * Un gran esfuerzo de focalización de las políticas de acceso en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad.
- * Examen del funcionamiento de Jurisdicciones especiales para comunidades indígenas reconocidas en la legislación de algunos de los países de la región.

El reto de la descentralización de la Justicia

A pesar de que la descentralización es una de las macro-tendencias políticas de la región, los sistemas de justicia y los poderes judiciales continúan siendo excesivamente centralizados, jerárquicos y verticales en sus estructuras administrativas, así como en el proceso mismo de toma de decisiones.

En el marco de los niveles de la acción del Estado, la vigencia del acceso a la Justicia está ligada al poder local, a la descentralización y a la informalidad propia de sistemas jurídicos y judiciales cercanos a la vida en comunidad. Como puede con facilidad demostrarse, la naturaleza, características y magnitud de las necesidades jurídicas insatisfechas de la población se agudizan precisamente en la denominada base de la pirámide que tiene connotaciones locales.

Los programas de acceso a la Justicia constituyen reales herramientas de descentralización. Desde el punto de vista institucional, la creación de Casas de Justicia, centros de administración judicial y de resolución de disputas, módulos básicos de justicia itinerante, juzgados corporativos y consultorios jurídicos en el nivel local y municipal contribuyen eficazmente a reducir los factores de riesgo asociados a la debilidad del Estado de Derecho, a la ilegitimidad del gobierno y al círculo vicioso de la impunidad.

Es hora de transformar los modos de operar de la justicia rural y urbana que correspondan con la prestación de cualquier otro servicio público esencial y dar cabida a mecanismos de desjudicialización que sirvan como la mediación, la negociación, la conciliación, el arbitraje, la justicia comunitaria y de sistemas formativos e instancias tradicionales de aplicación de los mismos y todos aquellos que no implican la intervención de un Tribunal.

En materia de justicia local y comunal existe un gran rol para los ejecutivos locales debido a que es muy difícil la articulación entre instancias federales, nacionales, regionales, departamentales, municipales y locales a la hora de prestar este servicio público. Por ello, el fortalecimiento de las secretarías de justicia y seguridad a nivel local es factor clave de acceso a la Justicia, así como de la lucha contra la inseguridad ciudadana. Se trata de fomentar instancias coordinadoras de la justicia local que deben estimular el abandono de la cultura del litigio y la instauración de la cultura del diálogo y la convivencia. En ese campo, la Justicia de Paz, por ejemplo, ha tenido un desarrollo muy incipiente pues no ha habido claridad sobre la prioridad de su fortalecimiento (Parra, 2007). A la orden del día se encuentran también en ese ámbito, estrategias, pedagogía de tutelas y acciones colectivas y de clase en la justicia local que para otros analistas constituyen excesos dignos de ser controlados.

Identificar la demanda de necesidades jurídicas y judiciales

Un sistema de justicia moderno, accesible y equitativo debe mostrar una oferta de servicios establecida sobre las necesidades reales de la población. Para ello se requiere un sistema de diagnóstico eficaz, sistematizado y permanente (PNUD, 2006). El ciudadano muchas veces no identifica una necesidad de protección o de garantía por desconocimiento del contenido o alcance de sus derechos o por ignorar la obligatoriedad de la acción de protección o de prestación de servicios por parte del Estado.

Hoy resulta claro que entre las necesidades jurídicas que afectan en mayor medida a la población más vulnerable, se encuentran las relacionadas con el registro, la vivienda, conflictos vecinales, el derecho de familia y el tema laboral. En cuanto al ámbito administrativo, son los sectores de la población más desfavorecidos los que se configuran como usuarios más necesitados de los servicios públicos.

La elaboración de un mapa de necesidades judiciales insatisfechas es un esfuerzo que serviría de brújula para señalarle una orientación al servicio público de la justicia que hoy vuela sin mucho norte. Las señales que envían los ciudadanos que han estado excluidos del sistema apuntan en esencia a la búsqueda de la efectividad en el cumplimiento de los derechos sociales.

Por ende, la necesidad de adoptar políticas efectivas para garantizar las condiciones de universalidad y equidad en el acceso a la Justicia también tiene que ver con la redefinición de los asuntos prioritarios que deben ocupar al aparato de justicia, despojándolo de la intervención en conflictos de interés exclusivo de las partes, en cuyo desarrollo no se comprometa la estabilidad social y que puedan ser subsanadas pacífica y naturalmente mediante otros mecanismos de resolución de controversias.

Así pueden reforzarse el acceso, la eficacia y la celeridad en la solución de aquellos conflictos que trascienden la órbita privada con repercusión en la inclusión de sectores de la comunidad ausentes de la vida judicial. Por ello, las alianzas estratégicas pública-privada para promover los métodos alternos de solución de conflictos no pueden estar basadas en el descrédito del Poder Judicial sino en la necesidad de la eficacia de ese servicio (Parra, 2007).

La urgencia de otros actores para la reforma

La concepción científica y formalista del derecho instaló la idea de que las discusiones en torno al derecho y a la justicia son de carácter técnico, por lo que sólo los abogados están en condiciones de darlas (Binder y Obando, 2004). Ello se ha

Las Casas de Justicia en Colombia

Una buena experiencia de aplicación y ejecución de mecanismos de justicia formal y no formal lo constituyen estos centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos. El usuario es atendido de manera amable, eficaz y gratuita con una respuesta focalizada en sus inquietudes, gracias a la acción coordinada y solidaria de sus funcionarios. A través de la presencia de diversos organismos estatales y privados, se logra no sólo la presencia efectiva del Estado para la prestación del servicio público de la justicia, sino que también se han desarrollado de manera cada vez más extendida los métodos alternos de solución de conflictos (PNUD, 2006).

convertido en un factor de exclusión y marginalidad de parte de quienes demandan servicios de justicia sin tener acceso a los mismos.

Aunque las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que incorporan al derecho y a la justicia como herramientas de reivindicaciones políticas y sociales, deben ser un actor crítico externo relevante para impulsar cambios sustanciales y promover la apertura de líneas innovadoras de acceso a la Justicia, todavía son un actor embrionario y extremadamente débil como para generar algún impacto. A veces, estas organizaciones no representan los intereses de los sectores más relegados de la población, sino a ciertas élites que tienen de por sí un mejor acceso a los mecanismos institucionales.

La sociedad civil, en general, y la mayoría de las OSC, en especial aquellas que reúnen a los sectores más desaventajados, no han visualizado al derecho y a la justicia como una herramienta útil para concretar sus objetivos sociales. Pero las cosas han comenzado a cambiar y cada vez veedurías ciudadanas y mecanismos de rendición de cuentas comienzan a aparecer.

La mayoría de las iniciativas de reforma que se han llevado a cabo han sido pensadas por y desde el sistema judicial (estrategia de arriba hacia abajo), teniendo en cuenta las necesidades que tienen los jueces y los abogados para cumplir con su labor, y lo que ellos consideran que es un mejor servicio para los ciudadanos. Es esencial fomentar una mayor transparencia en el sistema judicial a partir del fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones informales para analizar críticamente y monitorear al sistema. Ello puede llegar a traducirse en mejoras a la hora de buscar el acceso y la inclusión ciudadana dentro del sistema de justicia.

El lenguaje y la efectividad de los derechos

El resultado de estas reformas planteadas de arriba hacia abajo y no desde la base local donde está la puerta de entrada del sistema, ha dado lugar a derechos y

mecanismos institucionales que se suponen para todos, pero que en realidad sólo se encuentran accesibles para unos pocos.

Los derechos políticos y civiles y las libertades democráticas son trascendentales para el fortalecimiento de la capacidad de los excluidos y hacen parte de los deberes del Estado. Como ya se afirmó al comienzo de estas reflexiones, al definir el reconocimiento de los derechos como una herramienta para combatir la exclusión social, queda claro que un pueblo no tiene realmente derechos efectivos con la sola incorporación de este lenguaje en las leyes o con su proclamación retórica siempre presente en la historia legal latinoamericana, y sólo cabe considerar que los derechos le han sido reconocidos si existen medidas efectivas para que las personas puedan actuar realmente en el nivel político.

“La crisis de la democracia es que no es lo suficientemente democrática” por lo que se necesita una redefinición de los derechos y las obligaciones de los individuos (Giddens, 1998). De esa manera plantea el autor la variante jurídico-legal que tiene una transformación institucional inclusiva e incluyente. Los derechos económicos y sociales son el incentivo y la recompensa de una economía sólida. Por eso cada vez más se reconoce la importancia de considerar los objetivos y políticas del desarrollo desde una perspectiva de derechos. La centralidad de los derechos económicos y sociales los coloca como un marco ético para las políticas de desarrollo donde coinciden la libertad y la igualdad.

El énfasis en las llamadas democracias electorales ha conducido a lo que bien se ha denominado democracias iliberales en las que la protección efectiva de los derechos ciudadanos se ve obstaculizada por el reglamentarismo legal que ha caracterizado la región. Lo que deberían ser derechos, terminan siendo privilegios para una minoría, no sólo por los obstáculos en el acceso a la Justicia sino también porque el acceso a ciertos privilegios es casi imprescindible para acceder a otros. El mercado de trabajo sirve de ejemplo: sin empleo formal no hay acceso a salud ni a la protección social en la gran mayoría de países de la región. De ahí la importancia de identificar los procesos que en la actualidad favorecen la conversión de derechos en privilegios. En suma, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos requiere una democracia incluyente, que proteja los derechos de las minorías, combata los privilegios y vele por la responsabilidad pública.

La tendencia global apunta a concebir las normas jurídicas como herramientas democráticas dirigidas a promover los cambios que las sociedades exigen y resolver pacíficamente los conflictos, dentro de una óptica menos formalista, orientada a la realización de la Justicia por la vía del paquete de derechos que entrega la ciudadanía. Eso hoy es claro desde el proyecto de una Constitución

Europea hasta los grandes cambios constitucionales en las nuevas democracias del mundo.

El rol del juez para combatir la exclusión social

El juez ha aparecido como un protagonista central de las nuevas realidades del cambio institucional, al trascender su función de aplicar la norma a través de una interpretación literal y restringida para ser catalizador de la efectividad de los derechos de los nuevos ciudadanos del sistema político. La figura del juez creador de derecho ha sido vivida por el hombre de la calle al experimentar resultados a la hora de la defensa, protección y garantía de sus derechos fundamentales. Por ello, hoy el poder de los jueces incomoda a algunos.

Si la inclusión social, jurídica y política es la contrapartida de la globalización, la lucha contra la exclusión es ante todo un desafío político con claras consecuencias para el sistema de justicia, y que tarde o temprano se debería convertir en un pacto de Estado, objeto intenso de diálogo social y no en una simple promesa de gobierno. Nunca sobra recordar que así como en materia macroeconómica es ya poco el margen que hoy tienen los Estados para moverse, es en el campo de la micropolítica de los derechos sociales de los ciudadanos donde se darán las grandes batallas para combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Por todo lo anterior, los abogados y los jueces deben ser formados para ejercer el rol político y social institucional que el sistema requiere. Una reforma profunda de los programas de académicos de las facultades de derecho dirigidas hacia ese objetivo, es una asignatura pendiente. La enseñanza del derecho, basada en la tradición del derecho civil y el formalismo jurídico, debe abrirse para jugar un rol más activo, no limitado a la aplicación de la ley y a la subordinación incondicional al Poder Legislativo. Al mismo tiempo, una mayor conciencia sobre la ciudadanía como titularidad de los derechos va a redundar en el fortalecimiento de la ciudadanía y el empoderamiento para encontrar caminos para salir de la exclusión.

La globalización y la democratización reclaman instituciones públicas que permitan ser el punto de partida de resultados económicos y sociales que la hagan inclusiva. La ola democratizadora en un mundo globalizado coincidió con las reformas económicas orientadas a la liberalización de los mercados. Ello ha puesto creciente presión sobre los sistemas políticos dado que ha implicado que parte de los débiles resultados del modelo económico en materia de crecimiento y lucha contra la pobreza, se han imputado a la democracia. En parte se debe también a que la consolidación de la democracia ha pasado de una concepción minimalista y procedimental -elecciones periódicas y libres- a otra que sin ser maximalista pueda garantizar resultados económicos y sociales.

La lucha contra la exclusión social en América Latina tiene como objetivo la construcción de una ciudadanía ajena a muchos por cuenta de la negación de los derechos fundamentales. Por ello no puede olvidarse que una auténtica cultura política democrática habilita al ciudadano para la participación política, no para sustituir las instituciones de la democracia representativa, sino para complementarlas como camino hacia la inclusión y cohesión sociales.

En consecuencia, no ha sido producto del azar que el sistema de justicia haya sido el sector de las políticas públicas donde mayores transformaciones se han vivido durante la última década en América Latina. Una estrategia reformista que ha apuntado más allá de lo jurídico para involucrar al ciudadano común en el proceso de concepción, desarrollo y aplicación del Derecho, como herramienta de transformación de las realidades sociales.

BIBLIOGRAFÍA

BIEBESHEIMER, C. y CORDOVEZ, C. *La justicia más allá de las fronteras. Experiencias de reformas útiles para América Latina y el Caribe*. BID. Washington. 1999.

BID. *Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en siete países de América Latina*. BID e IIDH. San José. 2000

BINDER, A. y OBANDO, J. *De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho*. AD-HOC. Buenos Aires. 2004

CAPPELLETTI, Mauro, et. alt. *El Acceso a la Justicia: La tendencia en el movimiento mundial por hacer efectivos los derechos*. Fondo de Cultura Económica. México. 1996

CARRILLO, F. *Democracia con Desigualdad*. BID y Comisión Europea. 2004

CEPEDA, M.J. *Judicialization of Politics in Colombia*, en Sieder et alt, *The Judicialization of Politics in Latin America*. Palgrave. London. 2005

DESHAZO, P. y VARGAS, J.E. *Judicial Reform in Latin America. An Assessment*. Policy Paers on the Americas. Volume XVII, Study. 2.September 2006. CSIS. Washington D.C

GARGARELLA, R. y DOMINGO, P., et alt. *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?* Ashgate. 2006

GUEDÁN, M. e IRAIZOZ, M. *Las Defensorias del Pueblo, un puente entre la*

ciudadanía y el Estado en América Latina. CICODE. U. De Alcalá de Henares. Alcalá de Henares. 2006

IDB. *Building Opportunity for the Majority*. IDB. Washington D.C. 2007

JARQUÍN, E. y CARRILLO, F. *La economía política de la reforma judicial*. BID. Washington D. C. 1995

NUSSBAUM, Martha. *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós. Barcelona. 2006

OSSA E. Carlos. *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Contraloría General de la República. Bogotá. 2002

PARRA QUIJANO, Jairo. *Los métodos alternativos de Justicia*. Presentación realizada en el marco del Taller sobre evaluación de los procesos de reforma de Justicia en Ibero América. Madrid. 2007

PNUD. *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*. América Latina y el Caribe. Buenos Aires. 2005

SANAHUJA, José Antonio. *La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid, 2007. Sin publicar.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf. New York. 1999.

THORP, Rosemary and BERGÉS, Amy. *The Historical Roots of Social Exclusion in Latin America*. Documento presentado en Canning House. Londres. 2007. Sin publicar

Universidad de Salamanca. *La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Salamanca. 2004

UPRIMNY, RODRÍGUEZ y GARCÍA. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Grupo Editorial Norma. Bogotá. 2006.

OTROS DOCUMENTOS

Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos. *Documentos*. Ministerio de Justicia. Madrid. 2006

Sostenibilidad democrática en América Latina: la importancia de la inclusión social

Fernando F. Sánchez

La democracia es esencial para el desarrollo social y económico de un país. Basta con una revisión rápida a los Índices de Desarrollo Humano que anualmente publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para determinar que los países que se gobiernan bajo democracias estables y consolidadas, tienen en general un nivel de desarrollo muy superior al que presentan las naciones cuyos regímenes son totalitarios¹⁷.

Una democracia más fuerte y funcional garantiza mejor las condiciones para la estabilidad socioeconómica en el largo plazo. Esto es especialmente cierto en tres aspectos particulares:

- a) Cuando se procura el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- b) Cuando se busca incorporar a diversos actores sociales a la vida política del país.
- c) Cuando se promueve el desarrollo de proyectos en sociedades altamente politizadas.

Estos tres aspectos se encuentran presentes e involucran directamente a las sociedades latinoamericanas.

Creación del ambiente político democrático en América Latina

La región vivió dos procesos un tanto contradictorios durante la década del 80 del siglo pasado. Por un lado, la crisis económica fue de tal magnitud, que en esta materia se le ha llamado la década perdida. Desde el punto de vista político, este decenio fue todo menos perdido. Con la excepción de Cuba y México, América Latina presenció la consolidación del régimen democrático en la mayoría de sus países. Se desarrollaron instituciones democráticas esenciales como los partidos políticos y los órganos electorales independientes. Se organizaron sistemáticamente elecciones libres y abiertas, se eligieron gobiernos civiles de diversos partidos políticos, y los militares abandonaron el poder para subordinarse a estos gobiernos. México no tardó en incorporarse plenamente al proceso, el cual alcanzó su cúspide

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe anual sobre desarrollo humano, 2006.

en el 2000 con el triunfo del opositor Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones generales. Así, Cuba quedó como la única excepción totalitaria del continente, la última dictadura de América.

El proceso de aprendizaje democrático no tardó en dejar sus primeras lecciones. Hubo mucho éxito en la adopción de la democracia en términos formales, con elecciones libres y periódicas, instituciones electorales independientes y confiables, apertura política y respeto a los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, esta adopción fue sólo un “primer paso”.

Desarrollar una democracia más amplia, de carácter más sustantivo, con mayor equidad económica y social, con una ciudadanía conciente y participativa, y una cultura política sólida, es una tarea en la que los latinoamericanos hemos quedado en deuda. Los valores democráticos tardan mucho más en crecer que las instituciones y las leyes en crearse. Este es un reto más complicado, pero es crucial para la sostenibilidad del proceso.

Una de las razones por las cuales es tan importante este último punto, es precisamente por las grandes expectativas que los habitantes de Latinoamérica se crearon respecto a la transición de sus países hacia la democracia. Para ellos no es suficiente con instaurar instituciones y leyes. En un continente catalogado como el más desigual del mundo, la pobreza y la equidad son mucho más que simples metas, y muchos esperaban que la democracia trajera consigo el bienestar económico y social a las naciones.

Estado de la democracia en Latinoamérica

La famosa sentencia de Winston Churchill, *“la democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas las demás”*, pareciera describir con mucho tino la situación actual en América Latina. Cuando se confronta al sistema de gobierno democrático con la tiranía y el totalitarismo -la experiencia de la mayoría de los países latinoamericanos- es fácil observar las ventajas del primero. Pero cuando se mide su funcionamiento práctico contra la democracia ideal, o por lo menos con las expectativas que la democracia trajo a Latinoamérica -mejora en términos políticos, sociales y económicos- nos encontramos con una situación distinta.

Dos grandes interrogantes pueden plantearse respecto al estado actual de la democracia en nuestra región. La primera es: ¿cuánto apoyo se le da en Latinoamérica al sistema democrático? Y la segunda: ¿cuál es el grado de satisfacción con los resultados de dicho sistema?

Los estudios realizados anualmente por Latinobarómetro desde 1996 han procurado responder esas preguntas, a través de mediciones periódicas en 17 países de América Latina. El campo de estudio se amplió a 18 naciones a partir del año 2002, con la inclusión de la República Dominicana.

Es posible extraer conclusiones particularmente relevantes a partir del grado de acuerdo de la población con dos afirmaciones, las cuales responden a las dos preguntas anteriormente planteadas.

En primer término, al respecto del apoyo al sistema democrático, se acostumbra medir el acuerdo o las respuestas a las siguientes afirmaciones: “*La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno*”, y “*en algunas circunstancias, un gobierno autoritario es preferible a uno democrático*”. Estas dos variables permiten medir el apoyo al sistema democrático. La Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1 ilustran la evolución de las respuestas.

A partir de la Tabla N° 1, puede observarse que el apoyo a la democracia ha caído en 14 de los 18 países estudiados. Sólo en cuatro (El Salvador, Chile, Venezuela y México) ha crecido dicho apoyo.

El Gráfico N° 1 demuestra que tanto la aprobación del sistema democrático como la del autoritarismo han tendido a estancarse luego de los cambios en el 2001. La indiferencia más bien ha tendido ligeramente a la baja entre la ciudadanía latinoamericana.

Es evidente que, aunque el apoyo a la democracia es todavía muy amplio, no parece estar consolidado, y existe todavía un porcentaje importante que cree en el autoritarismo.

Enseguida, se plantea una pregunta: “*¿Qué tan satisfecho se encuentra usted con el funcionamiento de la democracia en su país?*”, la cual pretende medir el rendimiento o grado de satisfacción con la democracia. La Tabla N° 2 y el Gráfico N° 2 muestran cómo ha evolucionado este rubro.

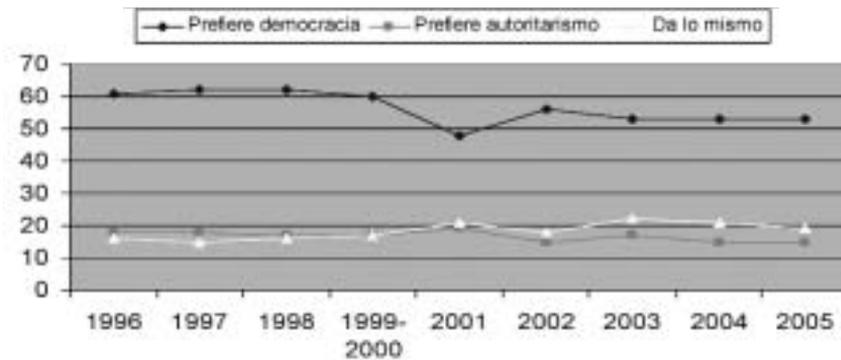
Tabla N° 1
Apoyo a la Democracia en América Latina, 1996-2005
 (La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno)

Países	1996 (a)	2005 (b)	Cambio (b-a)
Nicaragua	59	57	-2
Paraguay	59	32	-27
Bolivia	64	49	-15
Perú	63	40	-23
Guatemala	51	32	-19
Colombia	60	46	-14
Costa Rica	80	73	-7
Panamá	75	52	-23
República Dominicana	75 (2002)	60	-15
Brasil	50	37	-13
Argentina	71	65	-6
Ecuador	52	43	-9
El Salvador	56	59	3
Uruguay	80	77	-3
México	53	59	6
Chile	54	59	5
Honduras	42	33	-9
Venezuela	62	76	14
América Latina	61	53	-8

Fuente: Latinobarómetro 1996, 2002, 2005.

Gráfico N° 1

Democracia, autoritarismo e indiferencia en América Latina, 1996-2005
 (En algunas circunstancias, un gobierno autoritario es preferible a uno democrático)



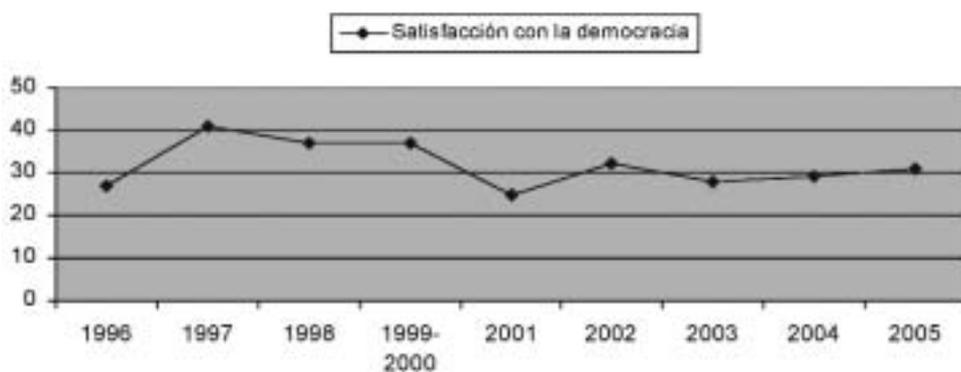
Fuente: Elaboración propia basado en Latinobarómetro 1996-2005.

Tabla N° 2
Satisfacción con la democracia en América Latina, 1996-2005

Países	1996 (a)	2005 (b)	Cambio (b-a)
Nicaragua	23	18	-5
Paraguay	22	17	-5
Bolivia	25	24	-1
Perú	28	13	-15
Guatemala	16	28	12
Colombia	16	29	13
Costa Rica	51	39	-12
Panamá	28	20	-8
República Dominicana	42 (2002)	43	1
Brasil	20	22	2
Argentina	34	34	0
Ecuador	34	14	-20
El Salvador	26	37	11
Uruguay	52	63	11
México	11	24	13
Chile	27	43	16
Honduras	20	26	6
Venezuela	62	76	14
América Latina	27	31	4

Fuente: Latinobarómetro 1996, 2002, 2005

Gráfico N° 2
Satisfacción con la democracia en América Latina, 1996-2005



Fuente: Elaboración propia, basado en Latinobarómetro 1996-2005.

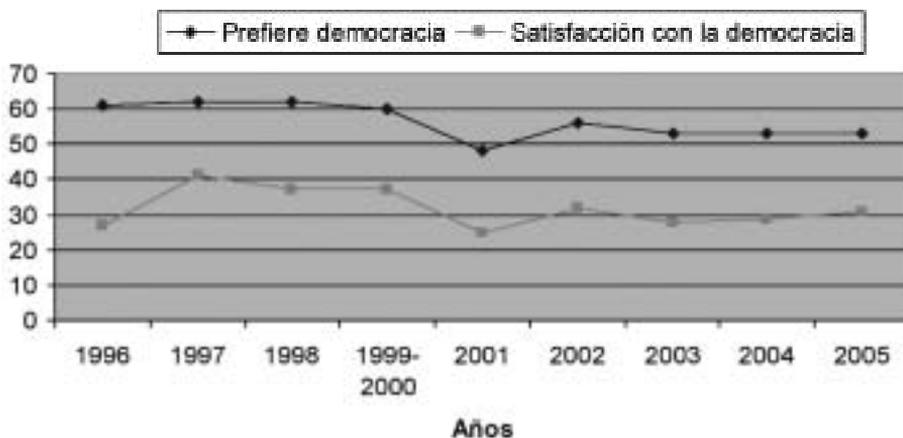
Al observar estas variables, pueden obtenerse dos conclusiones cruciales. En primer lugar, es evidente que la satisfacción con la democracia ha decrecido en siete de los 18 países estudiados. En segundo lugar, la satisfacción con la democracia parece hallarse estancada en más de la mitad de los países, que registran cambios inferiores al promedio regional de cuatro por ciento.

Los estudios de Latinobarómetro han revelado también la existencia de un importante y consistente segmento de demócratas insatisfechos; es decir, personas que creen que la democracia es el mejor sistema de gobierno, pero que están insatisfechas con la forma en que ha funcionado en sus países.

El Gráfico N° 3 confronta el porcentaje de personas que apoyan el sistema democrático en términos ideales, con el de quienes afirman estar satisfechos con su funcionamiento. A su vez, el Gráfico N° 4 revela la manera en que ha evolucionado este segmento de demócratas insatisfechos. Como podrá verse, se trata de un porcentaje muy constante de latinoamericanos.

Gráfico N° 3

Preferencia vs. satisfacción con la democracia en América Latina, 1996-2005

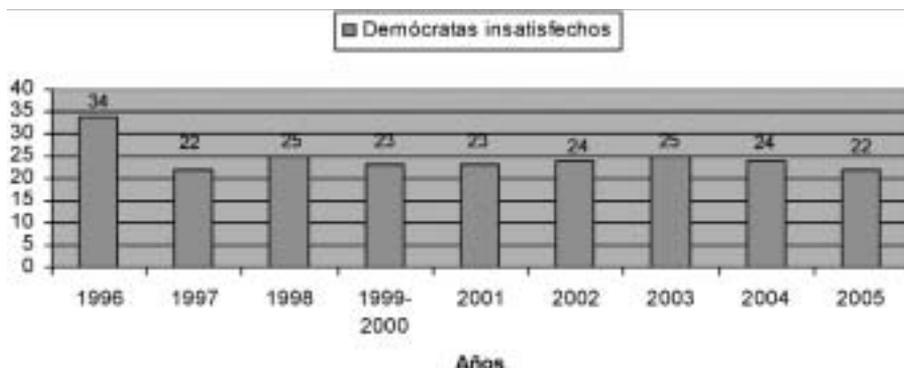


Fuente: Elaboración propia, basado en Latinobarómetro 1996-2005.

Si bien todos los datos apuntan a que la ciudadanía de América Latina prefiere la democracia como forma de gobierno, cerca de una cuarta parte de los latinoamericanos puede catalogarse como demócratas insatisfechos.

La conclusión clara es que la parte formal de la democracia pareciera ser bien evaluada, pero no cumple las expectativas sociales y económicas.

Gráfico N° 4
Demócratas insatisfechos en América Latina, 1996-2005



Fuente: Elaboración propia, basado en Latinobarómetro 1996-2005

Causas de la insatisfacción con la democracia¹⁸

Pareciera que, más que una insatisfacción con la democracia, podría hablarse de una desilusión. Esto se debe a la venta irresponsable de una visión mesiánica del sistema democrático en tiempos del totalitarismo y de la Guerra Fría. La democracia no ha dado los resultados prometidos, y ha dejado viejos problemas sin resolver, a pesar de las exageradas esperanzas generadas en la región.

La democracia mesiánica consiste llanamente en una concepción en la cual se atribuía al autoritarismo -de forma un tanto simplista- la paternidad de todos los grandes problemas de desigualdad, pobreza, corrupción y estancamiento en Latinoamérica. Así, la adopción de la democracia iba, de forma casi automática y milagrosa, a reducir el nivel de pobreza, la exclusión social, mejorar las condiciones de vida de los habitantes, y en general crear las condiciones institucionales para el desarrollo.

Los valores democráticos no pueden simplemente adoptarse formalmente, como pareciera haber sido el intento cuando se inició esta transición. Deben ser desarrollados, y esto requiere tiempo. La región también posee una serie de rasgos problemáticos que obstaculizan, entorpecen o retardan la transición de una noción más procedimental de democracia a una más sustantiva. En algunos países estos obstáculos representan incluso una amenaza a los avances logrados en términos de reformas institucionales.

¹⁸ Los datos empleados en esta sección fueron tomados de Latinobarómetro 1996-2005.

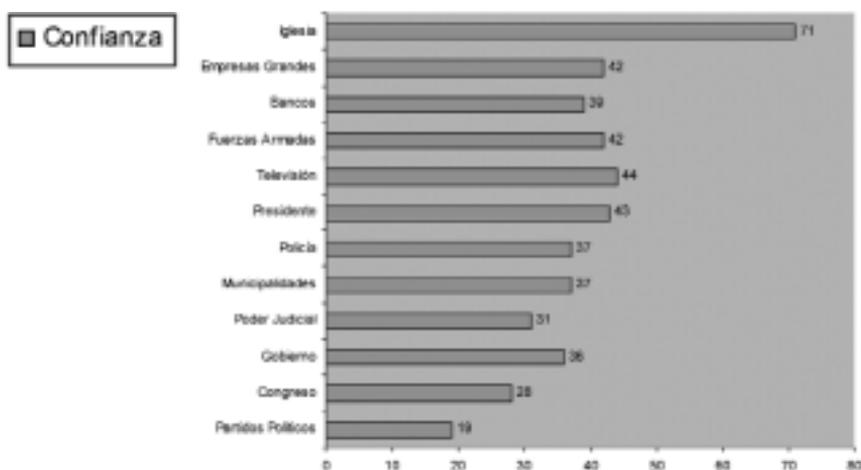
Aunque enumerar los problemas más determinantes que enfrenta la consolidación democrática en América Latina es una tarea muy compleja, podemos citar al menos nueve temas sin resolver y cuya influencia negativa es obvia.

En primer lugar, el populismo. Este es un mal endémico en la región, y que ha permitido el ascenso de personajes como Hugo Chávez en Venezuela y Abdalá Bucaram en Ecuador, cuyas gestiones de poco sirvieron para afirmar los valores democráticos en sus países. Un caso contrastante, al que vale la pena referirse es el de Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasil, cuyo acceso al poder más bien representó un impulso a la consolidación del sistema democrático en el coloso del Sur.

En segundo lugar, está la existencia de fuerzas armadas con un peso político propio. Los ejércitos latinoamericanos tienden a ser reductos reaccionarios, y paradójicamente gozan de una amplia confianza popular, en el orden del 40 por ciento. Chile, Venezuela, Honduras y Guatemala son ejemplos de países donde las fuerzas armadas son actores políticos decisivos, lo que contrasta con el caso de Costa Rica y Panamá -donde no existen ejércitos permanentes- y con el de México y Argentina -países en los que la preponderancia militar ha decaído fuertemente en los últimos años.

El Gráfico N° 5 contrasta la confianza de los latinoamericanos en diversas instituciones, donde vale la pena destacar el índice alcanzado por las entidades castrenses en contraste con los partidos políticos y los poderes públicos.

Gráfico N° 5
Confianza hacia diversas instituciones en América Latina, 2005



Fuente: Elaboración propia, basado en Latinobarómetro 2005.

En tercer lugar, uno de los obstáculos más negativos a la consolidación democrática que comparten los sistemas de América Latina es la corrupción, asociada con la impunidad y con la ineficiencia de los poderes judiciales de la región. La población tiende a ver con frustrante resignación y escepticismo a sus instituciones políticas. De acuerdo a datos de Latinobarómetro, un 37 por ciento de los latinoamericanos piensa que no podrá erradicarse nunca la corrupción en sus países. Más aún, un 42 por ciento afirma que es muy fácil sobornar un policía, un 36 por ciento piensa otro tanto de los jueces, y 37 por ciento opina igual respecto a los funcionarios de los ministerios de gobierno.

En cuarto lugar, del tema de la impunidad se genera una consecuencia igualmente amenazante para la democracia: la cultura de la violencia. El Salvador, Honduras y Colombia, junto con Guatemala y México, representan los países donde la sensación de inseguridad frente a la delincuencia común es más fuerte, y donde más temor se tiene a las agresiones violentas. Costa Rica y Uruguay representan el otro extremo de la escala. A nivel de la región, un 33 por ciento de los entrevistados dice conocer a alguna víctima de delitos.

En quinto lugar, asociar la democracia con reformas económicas sin considerar políticas para redistribuir la riqueza generada ha demostrado ser una estrategia incorrecta, que se ha tornado en un obstáculo más para la consolidación del proceso democrático. Si bien un 60 por ciento de los entrevistados asegura que la economía de mercado es el sistema óptimo para que un país se desarrolle, y un 64 por ciento opina que la actividad de la empresa privada es indispensable para lograr el desarrollo, un 71 por ciento se declara insatisfecho con los resultados de las reformas dirigidas hacia este objetivo. Argentina y Bolivia han sido objeto de colapsos institucionales inducidos por reformas económicas insostenibles desde el punto de vista político. Chile representa un ejemplo de lo contrario, del desarrollo de una economía de mercado en medio de un sistema democrático consolidado. En este caso, el éxito del sistema económico ha coadyuvado a afianzar el proceso de retorno a la democracia.

En sexto lugar, la desigualdad social. La pobreza y el desequilibrio son dos enemigos de la democracia que actúan simultáneamente y socavan el desarrollo. Esto es especialmente grave cuando se consideran las expectativas creadas en Latinoamérica, donde se popularizó la idea de que la democratización iría acompañada de un mayor bienestar económico y social. La realidad ha sido bien distinta: mientras en 1997 un 12 por ciento de las familias decía no tener suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades básicas, la cifra había crecido al 23 por ciento en el 2004. De hecho, un 39 por ciento de los entrevistados considera la pobreza como la principal causa de discriminación en el continente.

En séptimo lugar, otro ejemplo más de los obstáculos a la consolidación democrática en la región, relacionado con lo anterior, es la exclusión socioeconómica de grupos a los que se ha incorporado a la vida política. En otras palabras, a pesar de que a muchos ciudadanos se les ha incorporado a la vida política y participan activamente en ella, se mantienen excluidos y sin posibilidad de desarrollo desde el punto de vista social y económico. Pueden citarse casos como el de los habitantes de las regiones costeras, las mujeres, los grupos indígenas, los discapacitados y las personas en pobreza extrema. Países como Brasil, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y México son paradigmáticos en este sentido, y contrastan agudamente con Chile, Costa Rica y Uruguay. A nivel general, un 71 por ciento de los entrevistados por Latinobarómetro concluye que sus países están gobernados por unos pocos intereses poderosos que sólo se ocupan de su propio beneficio.

En octavo lugar, el caudillismo y la dependencia excesiva de personalidades, así como el funcionamiento arbitrario de las instituciones, es característico de América Latina y representa un problema más dentro de este elenco de obstáculos a la consolidación de la democracia en el continente. Los países que han escapado -Costa Rica y Uruguay, por ejemplo- han sufrido un proceso distinto pero de resultados similares: el anquilosamiento de sus instituciones en detrimento de la eficiencia gubernamental. A nivel regional, un 49 por ciento de los latinoamericanos estimaba en el año 2003 que la política depende de los líderes.

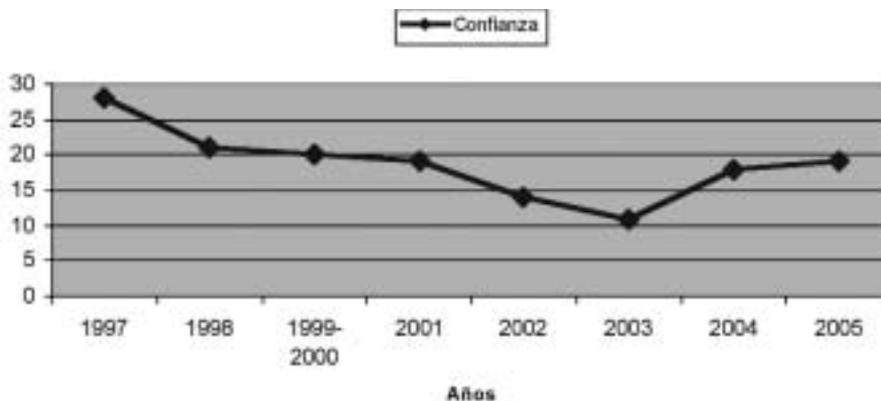
Finalmente, en noveno lugar, los partidos políticos en la región presentan problemas de escasa consolidación. Al decir de Arend Lijphart: *"una democracia estable no se concibe en ausencia de partidos políticos fuertes"*¹⁹. Precisamente en esto han fallado las agrupaciones latinoamericanas en general. Como resultado, presentan índices muy bajos de confianza por parte de la ciudadanía -un promedio de sólo 19 por ciento en el año 2005-. El caso del Partido Revolucionario Institucional en México, el Partido de los Trabajadores en Brasil, y los sistemas de partidos de Costa Rica, Chile y Uruguay representan excepciones, aunque también se han visto afectados por fenómenos como el desalineamiento partidario²⁰. El Gráfico N° 6 ilustra la evolución de la confianza hacia los partidos en América Latina desde mediados de los años 90.

Estos problemas y obstáculos generan una serie de consecuencias para el desarrollo democrático de Latinoamérica, los cuales constituyen un verdadero reto para los sistemas políticos de la región.

19 LIJHART, Arend. 1971. "Comparative Politics and Comparative Method." *American Political Science Review* LXV: 682-693.

20 SÁNCHEZ, Fernando F. En prensa. Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio. España: Editorial Universidad de Salamanca, Caps. 2-8.

Gráfico N° 6
Confianza hacia los partidos políticos en América Latina, 1997-2005



Fuente: Elaboración propia, basado en Latinobarómetro 1996-2005.

Consecuencias inmediatas de la insatisfacción con la democracia

Sobre las consecuencias que trae consigo la insatisfacción con los regímenes democráticos de la región, vale la pena rescatar tres aspectos.

Como primer punto, es evidente que las instituciones, sobre todo si no están sólidamente arraigadas en el imaginario popular, sufren un gran desgaste en términos de eficiencia y credibilidad. Cuando esto sucede con instancias cruciales del sistema democrático -por ejemplo los Congresos, los poderes judiciales, los partidos políticos o las entidades electorales-, la democracia se encuentra en serias dificultades. Precisamente son estas instituciones centrales las que presentan los índices de confianza más bajos, como ya se vio en el Gráfico N° 5.

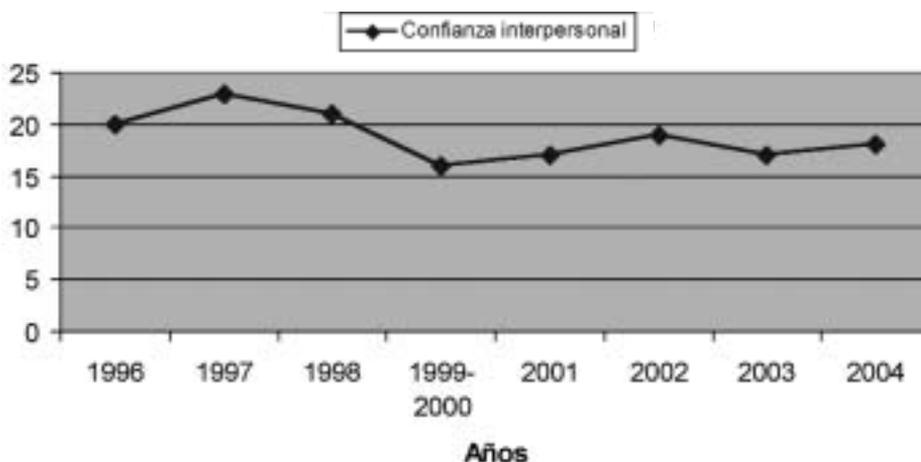
En este sentido, los partidos políticos, que representan el factor crítico de éxito de un sistema democrático, gozan de una estima particularmente baja. Como se vio en el Gráfico N° 6, han tendido constantemente a decrecer desde 1997, a pesar de una transitoria recuperación a partir del 2004.

Claramente, la ciudadanía está perdiendo la paciencia ante la ausencia de resultados reales, frente a la venta irresponsable de la democracia como panacea. En 14 de los 18 países estudiados, más de la mitad de la población piensa que su país va por mal camino, y a nivel general un 66 por ciento se manifiesta pesimista respecto al futuro.

En segundo lugar, al existir un clima de desconfianza hacia la institucionalidad, éste no tarda en propagarse al plano interpersonal. Este proceso es denominado erosión del capital social, y ha sido también estudiado por Latinobarómetro. Luego de superar un 25 por ciento en el año 1997, la confianza interpersonal ha decaído hasta un 16 por ciento para el año 2004.

El Gráfico N° 7 muestra la forma en que se ha deteriorado este indicador, que representa simplemente el grado de confianza de unas personas en otras -amigos, vecinos, familiares, compañeros de trabajo, de estudio, etc. - en Latinoamérica.

Gráfico N° 7
Confianza interpersonal en América Latina, 1996-2004



Fuente: Elaboración propia, basado en Latinobarómetro 1996-2005.

Con bajos niveles de confianza institucional e interpersonal es muy difícil desarrollar una democracia. No es posible en estas condiciones seguir un proceso de institucionalización democrática y de construcción de ciudadanía.

En tercer lugar, al ocurrir una decepción generalizada con el funcionamiento del sistema democrático, la reacción más usual de la ciudadanía es autoexcluirse. Así, síntomas como el aumento del abstencionismo electoral y el surgimiento y desaparición súbita de agrupaciones políticas se han presentado en toda la región.

La suma de estas realidades pone en peligro todo el proceso de transición democrática, incluyendo las reformas institucionales que le dieron origen. Para ilustrar esta insatisfacción, el Latinobarómetro presenta dos datos alarmantes. Primero, un 37 por ciento de las personas entrevistadas en toda la región se muestra de acuerdo con la afirmación de que *“no importa como uno vote, las cosas no*

cambian". Y segundo, más de un 55 por ciento afirma que *"no me importaría un gobierno no democrático en el poder, si resuelve los problemas económicos"*.

Observaciones finales

Los datos analizados permiten reiterar la afirmación de que los valores de la democracia no pueden adoptarse. Deben desarrollarse, y ello toma tiempo. Para ello, es crucial la transición de un modelo democrático institucionalista de corte procedimental, a uno más sustantivo, fundamentado en el desarrollo y la equidad social, política y económica.

Es claro que la democracia en América Latina está siendo evaluada en términos económicos y sociales. Esto es sumamente delicado, considerando que, como bien lo ha indicado Marta Lagos, directora de Latinobarómetro: *"Entre más personas piensen que la economía está atada a la democracia, más vulnerable será la democracia"*²¹. Por ello, urgen resultados y avances socioeconómicos para afianzar la credibilidad de este sistema político en la región.

La democracia no es sostenible si es económica y socialmente excluyente. Muchos de los grandes obstáculos analizados previamente proceden de las condiciones de exclusión social y económica. Esta es una relación circular, puesto que la estabilidad política permite afirmar la institucionalidad, que a su vez debe ser más incluyente para permanecer estable.

La estabilidad política es esencial para el desarrollo de un país, y contar con una democracia robusta es la mejor manera de asegurar esa estabilidad. La pregunta es si ante la pobreza, la desigualdad social y la violencia en América Latina, los ciudadanos de la región tendrán la paciencia suficiente para dejar crecer la democracia en sus países. Claramente, la impaciencia generada en los latinoamericanos por una concepción mesiánica que algunos entienden de este sistema es hoy el foco de mayor peligro y el reto de mayores dimensiones.

Así las cosas, quienes lideran instituciones en América Latina y formulan políticas públicas deben ser concientes no sólo del impacto económico, sino también de las implicaciones sociales y políticas de sus decisiones. Está claro que la democracia y la estabilidad política de sus países dependen de ello.

21 LAGOS, Marta, citada por Sánchez, Fernando. Política y poder: reflexiones desde mi ventana. Costa Rica: Alma Mater. 2005.

BIBLIOGRAFÍA

BENDEL, Petra. 1994. "Partidos políticos y democratización en América Central: Un intento de romper la lanza a favor de los partidos a pesar de los pesares." Anuario de Estudios Centroamericanos 20(2): 27-39.

Corporación Latinobarómetro: Informes Latinobarómetro 1996-2005.

CUÉLLAR, R. y CORDERO, L. 1999. "Presentación". En Rediseño de partidos políticos en América Latina, por Carlos Eduardo Mena Keymer. Costa Rica: Cuadernos de CAPEL, No. 45.

LIJPHART, (Arend). 1971. "Comparative Politics and Comparative Method". American Political Science Review LXV: 682-693.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe anual sobre desarrollo humano, 2006.

SÁNCHEZ, F. "Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio". España: Editorial Universidad de Salamanca. En prensa.

"Partidos políticos en América Latina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento". En: Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia, editado por Fernando F. Sánchez C. y José Thompson. Costa Rica: Serie Cuadernos de CAPEL No. 50, IIDH-CAPEL. 2006.

"Política y poder: reflexiones desde mi ventana". Costa Rica: Alma Mater. 2005.

Populism in Latin America: Sometimes the Populists are Right!

Barry Cannon

It is almost a cliché nowadays to assert that populism is a highly contested concept in political science. In this paper therefore, due to space considerations, I will not provide a detailed theoretical argument on the nature of populism, but rather present a précis of a recent work on populism by Francisco Panizza (2005), where he asserts that populism can be viewed as a mirror of democracy.

Panizza identifies three different approaches to populism in the literature: 1) empirical generalisation; 2) historicist accounts; and c) 'symptomatic readings'. The empiricist approach looks at various cases of populism in an attempt to extract a set of positive definitional characteristics that could provide a distinctive group of attributes to characterize the phenomenon. A central difficulty with this approach, however, is that categorisations often differ and there is little evidence of the mutual relationship between the different elements.

The 'historicist' accounts links populism to a certain historical period, social formation, historical process or set of historical circumstances. Typically, this approach is used to analyze the ISI period from the 1930s to the 1960s. The approach, however, fails to explain earlier and later examples of populism, within Latin America or indeed elsewhere.

The 'symptomatic' approach, however, while including some of the features of the preceding approaches centres on the concept's analytical core, that is "the constitution of the people as a political actor" (p3). This approach understands populism in the following manner:

- An anti-status quo discourse which divides the social space between 'the people' and its 'other'.
- Popular identities constructed through antagonism, that is establishing who the enemies of the people are and thus who the people are. These enemies of the people can be any group 'that prevents the people achieving plenitude' (p4).

Populism therefore, according to Panizza

"is a mode of identification available to any political actor operating in a discursive field in which the notion of the sovereignty of the people and its inevitable corollary,

the conflict between the powerful and the powerless, are core elements of its political imaginary” (p4).

Before we go on to look at this conception of populism in detail, however, let us firstly look at why and how populism emerges.

Conditions for the Emergence of Populism

Panizza asserts that “[p]opulist practices emerge out of the failure of existing social and political institutions to confine and regulate political subjects into a relatively stable social order.” (p9). He identifies four specific sets of circumstances for the emergence of populism. Firstly, there is “a breakdown of social order and the loss of confidence in the political system's ability to restore it”. These can take the form of economic breakdowns, such as situations of hyperinflation, which can contribute to social breakdown, which in turn can wrest legitimacy from the political system. Populists, therefore, often come from outside the existing political system and use a discourse discrediting and distancing themselves from that system.

A second circumstance is “the exhaustion of political traditions and the discrediting of political parties” (12). Traditional political parties lose power due to their being viewed as corrupt, self-serving elites who are out of touch with the people, presenting few ideological or other identifying distinctions between them. A third circumstance which favours the emergence of populism is great changes on the level of the economy, culture and society. This can include changes such as rapid modernisation, urbanisation, and industrialisation. In our own age, the processes of globalisation are the defining context for politics and the possibility of the emergence of populism. Such grand structural changes can upset traditional social allegiances and identities, opening up new possibilities for distinct forms of political relationships.

The final circumstance in which populism can arise is when “populist policies are linked to the emergence of forms of political representation outside traditional institutions” (p13). Central to this circumstance is the emergence of different forms of social communication through the media allowing for a more direct relationship between the leader and the people. In the 1930s the advent of the radio facilitated the emergence of leaders such as Perón or Vargas. More recently the television and nowadays the internet can be crucial to the emergence of populist leaders.

The Nature of Populism

Populism, according to Panizza, “is an ingrained feature of the way in which politics is conducted, derived from the gap that exists between leaders and the led

...[leading to] the possibility of the emergence of modes of identification that seek to bridge [that] gap [...]in the name of the people” (p14). Consequently “the relation between the leader and his/her followers [...] gives populist politics its distinct mode of identification” (p18).

The concept of the people in populism is constructed, as we saw earlier, through a process of discourse. Within populist politics the people are predominantly “those who consider themselves disenfranchised and excluded from public life”, and thus can be from any social class and background (p16). The concept of the 'other' is what gives the 'people' a sense of heterogeneity, which is created by the leader through discourse. Leaders also exalt the “commonality” of the people, raising their traditions to symbols of their innate goodness: clothing, language, cultural customs are all used by populist leaders to bring dignity and a sense of inclusion to the people.

The personalisation of the link between the leader and the led is viewed as central to populism as a mode of representation. Populist leaders are not, Panizza asserts, particularly charismatic nor necessarily budding tyrants, as often put forward by analysts of populism. Rather the leader is “an enigma that promises meaning: the promise of a fully reconciled people”. The leader therefore comes to signify the people themselves, or rather what the people strive to be. These leaders dissolve the distance between leader and people. While they are often accused of manipulation, using propaganda and deceit to blind people to their true interests, this is as Panizza asserts, often in the eye of the critic (p24). Here Panizza joins with Canovan (1999) in insisting that we take seriously populist claims to democratic legitimacy.

And it is populism's relationship to democracy which Panizza emphasises as key to our understanding of the phenomenon. Populism bases much of its discourse on antagonism, as antagonism is central to the construction of political identities in politics and therefore the construction of alternatives to the current status quo. Antagonism therefore is the essence of politics as without them, citing Laclau, “we have no politics but administration” (p28). The absence of antagonism in modern democracies is the denial of the political and represents the absence of the concept of popular sovereignty (Mouffe, 2005). Conversely, however, taken to an extreme populism can also descend into totalitarianism. In the end, Panizza asserts, populism reminds us of the tensions within democracy between the need to assert the will of the people and those who wish to limit that will, democracy's “democratic and non-democratic logics”.

“In modern global society, populism raises uncomfortable questions about those who want to appropriate the empty site of power, but also about those who would like to subordinate politics to technocratic reason and the dictates of the market. By

raising awkward questions about modern forms of democracy, and often representing the ugly face of the people, populism is neither the highest form of democracy nor its enemy, but a mirror in which democracy can contemplate itself, warts and all, and find out what it is about and what it is lacking” (p30).

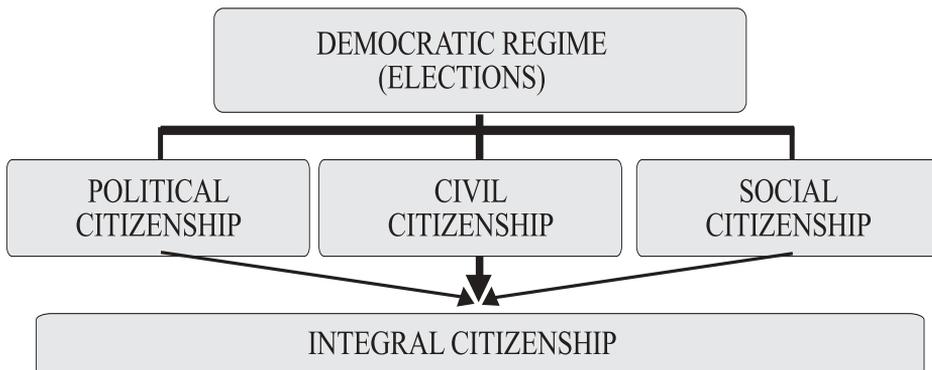
Populism in Latin America: Sometimes the Populists are Right!

This paper will examine the question of populism being the mirror of democracy in the context of Latin America. For over twenty years now Latin America has been experiencing a transition to democracy alongside a process of economic reform along neoliberal lines. Using a recent extensive report into democracy in the region published by the United Nations Development Programme (2004) I will examine in this paper the effectiveness of democracy in the region in achieving full 'integral' citizenship for Latin Americans. I will then compare that record with a contemporary populist regime, that of Hugo Chávez in Venezuela. Drawing conclusions from this comparison I will argue that democracies need to foreground concepts of popular sovereignty in order to maintain and strengthen popular support for democracy in the region.

Democracy in Latin America under neoliberalism

A report issued by the UNDP in 2004, illustrates graphically the achievements of democratization in the last twenty years, while also showing the glaring gaps in those achievements, particularly in the civil and social sphere. For the authors of the report, many of whom are the foremost theorists on the subject, such as Guillermo O' Donnell, democracy is based on an integral citizenship formed from three types of citizenship - political, civil and economic (See Fig 1).

Figure 1: Integral Citizenship



Political citizenship includes the right to participate in the exercise of political power, through the vote or as a member of a body vested with political authority, such as Parliament or local government entities. Civil citizenship consists of the individual's rights such as: freedom of the person, freedom of expression and freedom of thought and religion, the right to own property, the right to enter into valid contracts and the right to justice amongst others.

The latter is of particular importance as it is through equal access to justice that these other rights are accessed and enforced. Lastly, social citizenship covers the entire range, from the right to security and to a minimum of economic well-being to the right to fully share the social heritage and to live the life of a civilized human being, consistent with the dominant standards in the society. The institutions directly concerned in this case are the educational system and social services (UNDP, 2004:p31).

The next three sections will examine to what extent the democratic regimes of Latin America have succeeded in providing these levels of citizenship to the people of Latin America, based on the findings of the Report. In other words I will seek to answer the following question: To what extent do Latin Americans currently enjoy integral citizenship? I will then go on to review the implications for sovereignty of the current form of democracy found in the region and the particular impact of neoliberal reform within that.

Political Citizenship

On the level of political citizenship, the report informs us that Latin America boasts the widespread presence of democracies throughout the region and fairly well developed democratic forms. Using a specially prepared Electoral Democracy Index²² the report finds that Latin America has gone from a marked absence of electoral democracy in 1977 (0.28) to a median presence of electoral democracy in 1985 (0.69) to almost complete electoral democracy in 2002 (0.93).

Political citizenship in Latin America is therefore quite full. Latin Americans have high levels of participation in elections also, with an average of 62.7% of registered voters casting their votes in the period 1992-2000, although this figure hides wide variations in the region. There are quite notable problems, however, in the acceptance

22 The rule of aggregation of these four elements is formally expressed using the following formula: Electoral Democracy Index = Right to vote x Fair elections x Free elections x Access to public office. The EDI runs from zero, meaning a complete absence of electoral democracy to 1.0 meaning the maximum amount of electoral democracy (UNDP, 2004: 33).

of democracy and democratic institutions in the region. Occasional coups, such as that of Fujimori in Peru in 1992 or the opposition led coup in Venezuela in 2002, and a series of deep institutional crises, such as in Argentina in 2001, are worrying trends. Furthermore, in polls conducted by the Chilean polling firm, Latinobarometro, used extensively throughout the report, confidence in political parties is low, at only 11% in 2003.

Democracy is the preferred system of government for 57% of Latin Americans in 2002, but this support is highly qualified. The percentage of people supporting democracy, for example, had fallen from 61% in 1997 (ibid. pp.24-25). When asked if they would support an authoritarian leader over a democratic one if they would improve their economic situation, 43% said that they would. Furthermore, those who show the least faith in democracy are those who live in countries with higher levels of inequality, illustrating graphically the link between lack of confidence in democracy and inequality (ibid. p58)

Civil Citizenship

Two measurements of particular importance are used in the report to indicate a compromised level of civil citizenship despite legal entitlements to basic freedoms of speech, expression etc. Firstly Latin American's have a low level of faith in their systems of justice. According to Latinobarometro's findings, in 2002 "...most people believe(d) that the rich always, or nearly always succeed in exercising their rights [while] the poor, immigrants, and indigenous groups suffer serious legal disadvantages" (ibid. p45). When one considers that in 2003, according to the report, 225 million people in the region, or 43.9% of the population, received a level of income below the poverty line (ibid. p73), this implies that almost half the population has little access to justice. Furthermore, one of the most basic of civil freedoms, the freedom from sudden death and the right to personal security is seriously compromised by the region's high crime rate. Latin America suffers 25 deaths due to homicide for every 100,000 inhabitants, the highest homicide rate in the world (p.44).

Social Citizenship

These low levels of civil citizenship are of course intimately linked with low levels of social citizenship, as expressed in the high rates of poverty in the region. As we have seen, 225 million or 43.9 percent of Latin Americans were living in poverty in 2003, of whom 100 million (19.4 percent) were indigent. Moreover, Latin America is the most unequal region in the world with a GINI co-efficient measurement of

0.552²³. The richest ten percent of the population earns a level of income that is 30 times that of the poorest ten percent.

Latin America has been enthusiastically implementing neoliberal economic reform in the last two decades, with the region scoring 0.83 on the reports Economic Reform Index²⁴. Yet these reforms have led to low levels of growth, increased inequality, increased unemployment, with very little impact on poverty (ibid. Table, Reforms and Realities, p50), a fact not highlighted in the report. It is no surprise therefore that while democratically elected governments have been busily implementing neoliberal reform with little gain for ordinary people, those people are withdrawing support for these reforms. Of those polled, 70.3% expressed support for state intervention in the economy, while only 26.4% prefer that the market find its own equilibrium (ibid. p75).

Impact on sovereignty

The report then goes on to analyse the results of a survey carried out amongst 231 leaders in the region, many of them serving presidents or former presidents, which also presents a number of interesting findings in relation to the present analysis. Those surveyed identified two major problems with democracy in Latin America: "...the role of political parties, and the tension between institutional powers, and what they refer to as de facto power centres" (ibid. p62). Parties, survey respondents claim, have "...abandoned their ideologies and programmes" (ibid.), and instead they act in accordance with "...the interests of individuals, and are under immense pressure from legal and illegal power groups" (ibid).

While illegal power groups are mostly identified with drug cartels, the legal groups are the business and financial sectors, communications media, the USA/US Embassy and multilateral agencies, as opposed to the traditional de facto powers of Army, Oligarchy and Church. The most powerful institutions in Latin America are therefore mostly unelected, unaccountable to the electorate, and are mostly based outside the national borders, indeed outside the region. These powers have been instrumental in enforcing a one-size fits all economic regime based on neoliberalism, primarily through what is known as the 'Washington Consensus'. Those interviewed see these extra-territorial powers as very negative for sovereignty, as well as pointing to their

23 The Gini Coefficient, measures the degree of inequality in income distribution (with zero representing absolute equality and one total inequality).

24 The Economic Reform Index comprises five components: international trade policy, taxation policy, financial policy, privatization, and capital accounts. The Index ranges from zero, indicating a lack of market-oriented reforms, to one, indicating the application of strong market-oriented reforms.

lack of responsibility in assuming the political consequences of the policies they insist on being implemented (ibid. p65).

Neoliberal reform: a threat to democracy

It is unsurprising therefore that this scenario has had a deleterious effect on the image and effectiveness of democracy in the region. Ryan (2001), for example, has argued that neoliberal reform in Latin America is probably one of the principal reasons for the high levels of electoral abstention observed there in the 1990s.

Ellner (2002) shows quite graphically the role of neoliberalism and globalisation in undermining democratic institutions in Latin America. He points to the use of deceit by politicians, in promising centrist policies then implementing ferocious pro-market programmes (i.e. Alberto Fujimori in Peru 1990-2000). He also points to the poor record of democratic politicians and institutions in defending the hard-won gains of Latin American working people, such as welfare and favourable labour policies, from the neoliberal onslaught. Institutions such as Congress in particular are perceived as irrelevant as a result of these tendencies, and those who introduce and defend the reforms within institutions are seen as being beholden to foreign interests.

It could be argued therefore, that while democracy is still the favoured system of government in Latin America, its position is severely under threat. Latin American democracy is not yet facing a crisis of legitimacy, but a grave breach has opened up between the aspirations people have of democracy and the reality of its implementation in the region. As Canovan (1999) would put it there is a gap between the ideal of democracy and its reality in the region, and it is through that gap that populists can emerge. In the following section therefore we will examine one example of contemporary populism in Latin America, the Venezuela of Hugo Chávez, to illustrate how this can occur and to show how populism can deliver what liberal democracy fails to, but within democratic structures and procedures.

A Case Study of Contemporary Latin American Populism: Venezuela.

The purpose of this section is to compare the performance of a contemporary case of populism in achieving 'integral citizenship', as defined with the UNDP report, with that of 'actually existing' democracy in Latin America. In it I will show that Bolivarian Venezuela has improved the levels of political, civil and especially social citizenship for its people sometimes over the average for Latin America. These improvements have been achieved due to the Bolivarian government challenging reigning neoliberal orthodoxy when Venezuelan national and popular sovereignty is seen to be compromised or impinged by it. This experience, I argue, provides serious

lessons for other democracies in the region which are faithfully following prescribed neoliberal formulas. Firstly, however, I will seek to show how the Chávez regime emerged and how it can be seen as populist within the theory set out by Panizza (2005).

The emergence of Chavismo

As we have seen in 1.2 above, Panizza identifies four situations which can contribute to the emergence of populism:

1. A breakdown of social order and the loss of confidence in the political system's ability to restore it;
2. The exhaustion of political traditions and the discrediting of political parties;
3. Great changes on the level of the economy, culture and society;
4. The emergence of forms of political representation outside traditional institutions.

As we will see most of these elements were present in the Venezuela preceding Chávez.

For some time before Chávez's election in 1998, Venezuela was suffering its gravest crisis since the advent of democracy in 1958. On the political level, Venezuelans were losing faith in their democratic system, with around 60% of Venezuelans in 1992 having a negative image of established political parties, 40% a negative opinion on the constitutional system and electoral abstentionism increasing²⁵. Causes for the crisis were attributed to corruption, the parties, the economic situation and the lack of participation in the political process (Njaim, Combellas and Alvarez, 1998: p106).

The economic situation had declined dramatically for Venezuelans also, due primarily to the debt crisis and the fall in the price of oil. Between 1990 and 1997 per capita income fell from US\$5192 to US\$2858 and Venezuela's human development index from 0.8210 to 0.7046 (OCEI/PNUD, 2001 p92). Income inequalities remained high with the highest 20 % of earners receiving 53.1 % of income, and the lowest 3.4 % (World Bank, 2001 p283). 36.4 % of the population were living on less than US\$2 dollars a day (Provea, 2002 p281) and public spending contracted from a high of 37 % of GDP in 1982 to 16 % in 1998 (Mc Coy and Smith, 1995 p127/World Bank, 2001 p301).

25 NJAIM, COMBELLAS and ALVAREZ, 1998 p17; 99-100. Abstentionism went from a low of 3.5 % in 1973 to a high of 39.8 in 1993, a tendency which has remained ever since (Mc Coy and Smith, 1995 p137).

The status of the Venezuelan people's civil citizenship also declined. A hastily introduced neoliberal package by President Carlos Andrés Pérez, El Gran Viraje (The Great Turnaround), resulted in a popular revolt known as the Caracazo (27 - 28 February, 1989). Between an official figure of 277 people and an unofficial one running to the thousands were killed at the hands of the security forces during this revolt. From thence on protest became the norm in Venezuelan society, adding to the sense of insecurity already prevalent due to the dramatic falls in living standards. Principal among these protests were two coups which took place in 1992 against the Pérez government. Chávez came to prominence because of his involvement in the first of these unsuccessful coups, in February 1992, and his fame spread when he appeared on television to accept responsibility for the coup and its failure. Television therefore became an integral part of the rise to fame of Chávez and has continued to be so to this day with the president's weekly television show *Aló Presidente*.

The Venezuelan crisis preceding the emergence of Chávez was, therefore, based on an externally produced general system crisis which generated popular demands for increased popular participation and which failed, for that moment at least, to produce a consolidated effective neoliberal response from the dominant classes. The election of Chávez was based on his promise of state-led responses to the challenges of a globalised era, along with increased democracy through popular participation and 'protagonism'. While a general systems crisis provided the space through which the Chávez project emerged, the question remains as to how exactly Chávez achieved this. The following section will look at this question in more detail.

Chavismo and Populism: "Con Chávez Manda el Pueblo"²⁶

As we have seen above Panizza identifies four characteristics which distinguish a populist project:

- Populism is a manner of creating a popular identity available to any political actor;
- A discourse based on antagonism between the people, those without power, and the elites, the powerful, in which popular sovereignty is paramount;
- A relation between leader and people which gives populism its central mode of identification;
- A leader who is an empty space, an enigma which promises meaning: the promise of a reconciled people.

Central and crucial to Chávez's Bolivarian ideology is the concept of 'el pueblo', the people. The people take on an almost mythical identity in bolivarianismo. Chávez identifies "popular protagonism as the fuel of history" (Chávez Frías, 1994 p.3) and

²⁶ "With Chávez the People Rule". Campaign slogan for 2000 Election Campaign.

maintains that only when such protagonism exists is a people truly el pueblo. The Venezuelan people specifically are a true people, a people who have shown, and are capable once again of greatness:

"(...) we are one of the liberating peoples of the world, we are a people of creators, of poets, of fighters, of warriors, of workers, there's history to prove it, let's honour it, let's honour the spirit of our aborigines, of our liberators, or our women, of our youth [...], all of that we have in our veins and in the clay from which we were made, let us show it, it is the moment to show it" (Chávez Frías, 2000 p21).

Leadership is vital to achieve the necessary protagonism lying dormant in the people, so that the people become a people actively struggling. Chávez rejects the notion of the caudillo, the leader/masses model put forward by many of his critics²⁷. Leadership must be provided in order to galvanise the collective into action, but the leader is but a conduit. The people are an "unleashed force, equal to the rivers" being channeled by leaders such as Chávez because either "we provide a course for that force, or that force will pass over us" (ibid. p.17). Chávez is "not a cause, but a consequence" (ibid. p 18), "an instrument of the collective" (ibid. p.23). Leadership is multiple and is part of a greater movement, in which "there is a leadership which has been extending on a number of levels, there is a popular force, there are some very strong parties, there are institutions; it would be a sad revolutionary or political process which depended on one man (...)" (Chávez interviewed in Rojas, 2004).

Whereas Chávez and el pueblo are on one side, the old Punto Fijo regime and the forces of neoliberal globalization are on the other. Puntofijismo was but another version of the same old model based "on imposition, on domination, on exploitation, and on extermination" (Chávez in MBR-200, 1996 p4). The most recent incarnations of the model, in the presidencies of Pérez and Caldera *"are inscribed within a transnational political project which, in alliance with powerful national sectors, is increasing its offensive throughout the continent with a fetishistic discourse of the free market, individualist liberty and competition, behind which is hiding the desire to recuperate and consolidate (...) the hegemony of a model of accumulation, threatened for various decades now with a declining rate of utilisation and benefit"* (ibid. p 5).

The Chávez regime therefore fits well within the conception of populism as outlined by Panizza (2005). Chávez constructed an antagonistic discourse around the concept of the 'people' against the existing political status quo of the Punto Fijo era, and more widely against neoliberalism. Chávez himself became an empty space into which the desires of the 'sovereign Venezuelan people' are inscribed; he has become the channel of their desires leading to their regaining renewed greatness.

27 See for example Carrasquero and Welsch (2001); Kaplan (2001); Koenke (2000)

Nonetheless, in order to achieve this greatness once again, the chavista project must reconstruct Venezuelan citizenship in order to make the people truly sovereign. The following section therefore will look at the advances Venezuelans have made under Chávez in terms of the UNDP concepts of political, civil and social citizenship.

Venezuela: Political, Civil and Social Citizenship

Political Citizenship

Venezuela has had 5 electoral processes including Chávez's win in the Presidential elections of December 1998 and four different referenda²⁸. While there have been many complaints from the opposition about the fairness of these elections and referenda, for the most part international observers have qualified them as being free and fair. In the 2000 so-called 'megaelections', the OAS (2002) noted that the deficiencies and difficulties brought to their attention by the opposition were rectified "creating credibility and confidence in the new electoral authorities" and that actions on the part of NGOs, the Public Defender and the Attorney General inspired "a climate of transparency and confidence in the electoral process, which in the Mission's opinion, is an indication of the strong democratic political culture that prevails in Venezuela"(pp.xviii).

In the 2005 Revocatory Referendum against President Chávez, which he won by 59.09% of the vote: with a turnout of 69.92%, the Carter Centre's Head of Mission, Jennifer Mc Coy stated: "...the vote itself was secret and free". Nonetheless she also said that behaviour of the CNE and government and opposition and their supporters, "exacerbated Venezuelans' cynicism toward elections" (Mc Coy, 2004). The Parliamentary Elections in 2005 were plagued by problems before the opposition's ultimate withdrawal from the contest. Nonetheless, Wilpert (2005) reports EU EOM leader José Albino Silva Pineda stating that: "The entire observer mission has said that we have not one instance that would allow us to affirm that there was no transparency. For us, there was transparency in the electoral process."

The conclusion must be drawn therefore that the Venezuelan electorate has had the opportunity to pronounce at the ballot box on repeated occasions in a situation where there have been complaints about transparency but which nonetheless have been deemed fair and free by international observers, albeit with important qualifications.

28 Elections were: Presidential Elections, December 1998; Presidential, Congressional, Regional, Metropolitan Election, 2000; Regional Elections, 2004; Municipal and Parochial Elections, August 2004; Parliamentary Elections, 2005. Referenda were: Consultative Constitutional Referendum, April 1999; Approbatory Constitutional Referendum, December 1999; Trade Union Referendum, December 2000; Presidential Revocatory Referendum, August 2005. (CNE, 2006).

In conclusion, while undoubtedly there are dangers in the excessive personalism within current Venezuelan politics, based around the central figure of the President, there have also been innovative and commendable efforts on the part of the Bolivarian government to extend political citizenship to the Venezuelan people, while simultaneously preserving those elements of political citizenship demanded by international standards. This is reflected in the high levels of confidence in the Chávez government and the Bolivarian democratic structure, as expressed through poll findings of 65% (2002-2005) and 56% (2005) respectively (Latinobarametro, 2005). Furthermore, this must be put in the context of the efforts made by the Chávez government to extend civil and social citizenship as we shall see below.

Civil Citizenship

The Bolivarian Constitution of 1999 was written up by a Constituent Congress strongly dominated by members elected on the government's ticket, but many of whom have since passed into the opposition²⁹. The Constituyente was to be a product of popular participation which would further that participation to make it protagonistic, and so create the "active people" discussed above. In the event, García-Gaudilla (2003) finds that the process did have a high level of popular participation from civil society. Furthermore, within the text there were many clauses which furthered the ideal of "participation and protagonism". Public participation in its deliberations was very high and quite successful (ibid.). The 1999 Constitution strengthened areas such as human rights, justice, and citizen control of public life. New regulatory bodies such as the Defender of the People to protect human rights and represent citizen concerns to the State were created, and democracy was extended through the establishment of referendums, revocatory referendums, and constituent assemblies amongst other innovations³⁰. New institutions were introduced in the form of the Electoral and Citizen Powers³¹, as well as the more traditional Executive, Legislative and Judicial powers.

29 A number of notable examples are the political analyst Miriam Kornblith, the constitutionalists Richard Combellas and Alan Brewer Carias, the writer Angela Zago, journalist and former Metropolitan mayor, Alfredo Peña to name but a few who have become powerful critics of the government.

30 Referendums allow citizens to propose new legislation; revocatory referendums allow citizens to attempt to cut short the mandate of elected and public officials half way through their terms, constituent assemblies can be proposed by the citizen, legislative and executive branches to propose new laws. Few of these mechanisms have been tested so far, except for the revocatory referendum against President Chávez's mandate held in August 2004.

31 The Electoral Power is comprised of the National Electoral Power (CNE) as regulating entity, under which is the National Electoral Junta (JNE), the Commission of Civil and Electoral Registry, and the Commission for Political Participation and Financing. The Moral Power is integrated by the Republican Moral Council, comprising the Defender of the People (Ombudsman), the Public Prosecutor, and Comptroller General (Viciano Pastor and Martínez Dalmau, 2001pp 199-203).

Furthermore Venezuelan independent human rights organization PROVEA (2005) finds, in their annual report, that the state has actively encouraged the opening of other channels for citizen participation. PROVEA reports for example that 83,769 productive cooperatives had been registered with the government by August 2005 which represented an increase of almost 243% over the same month the previous year. There are also in existence: Urban Land Committees (5,992) aimed at resolving issues of land ownership in shanty towns, Water and Energy 'Tables' (Mesas) aimed at extending water and energy supply in popular urban areas, and growing women's organizations (PROVEA, 2005: III pp14-18).

Violations of the liberty of expression, particularly of the media are one of the major complaints leveled internationally at the Chávez government. In the period 1999-2002 out of a Latin American total of 25 deaths of journalists, 4 took place in Venezuela (UNDP, 2004: 113; author's calculations). It should be noted, however, that most of those deaths took place during the 2002 opposition led coup and some of them at least are the responsibility of the opposition. Furthermore, Colombia far surpassed Venezuela with 14 of those deaths. PROVEA registered, in 2004-2005, 70 violations of freedom of expression, most of those being verbal threats to individual media workers (Provea, 2005: Derecho a la libertad de expression y información, no page number).

The government also introduced legislation which potentially limits the activity of journalism, such as the Law of Social Responsibility, which in theory has laudable purposes, such as improving the offer of children's programming and controlling adult television content during day time screening. Nonetheless, PROVEA notes that fines are very high for infractions and the balance in the committees overseeing these areas is overwhelmingly pro-government.

On the other hand, however, the government has promoted community radio and television stations, with 172 being registered in 2004. It should be noted too that the media in Venezuela is virulently anti-government and had a leading role in the 2002 coup, which provides context if not overwhelming justification for these problems with media freedom in Venezuela.³²

The Bolivarian government has not to any great extent improved access to justice for the majority of Venezuelan people, despite new measures being adopted. PROVEA reports that there still exists in Venezuela a structural exclusion of the popular majority from the justice system. Furthermore, the right to bodily integrity is

32 See Bourgeat (2003) and Villegas Poljak, 2003 for media behaviour in the coup. See also González Plessmann, 2002 for opposition treatment of community media post coup.

still severely compromised in Venezuela, with a homicide rate at 42 out of every 100,000 inhabitants, well above the Latin American average of 25.

In conclusion, the government has encouraged citizen participation on the one hand through cooperatives, community media and other such popular organizations, as well as through the Constitutional provisions, but fundamental liberties are still at risk due to a deficient justice system and a very low level of personal security, as well as political polarisation affecting the liberty of expression through the media.

Social Citizenship

The Chávez government has prioritized reversing the decline in Venezuelan living standards for the popular classes through a substantial increase in social spending since coming to power. In 1998, just before Chávez came to power, social spending in Venezuela stood at 8.2% of GDP but by 2004 this had risen to 12.1% (SISOV, 2006), slightly lower than the Latin American average of 13.1% (2002-3) (CEPAL, 2005). Education was the main winner in this rise in social spending, receiving 4.9% of GDP in 2004, a rise of over 1.5% over the 1998 figure of 3.4%, and significantly higher than the Latin American average of 4.1% (ibid.). Health received a boost also, but of lesser significance than education, with only a 0.25% rise to 1.61% in 2004 from 1.36% in 1998, and well below the Latin American average of 2.9%.

Much of this money was spent on the various Misiones set up by the Chávez government. In health the government set up the Barrio Adentro Misión, with almost 20,000 mostly Cuban doctors, health workers and physical trainers working in the shanty towns in 2005. Many of the 17 million beneficiaries of the scheme in its first 18 months received free health care for the first time (Gibbs, 2006:271-273). Nonetheless there are still severe problems in the existing health care services, especially in funds, provisions and medical equipment (PROVEA, 2005: Derecho a la salud, no page no.).

There are also a number of misiones in education, including the literacy campaign, Misión Robinson, Misión Ribas, a programme to help people finish their secondary education, and Misión Sucre which aims to put those graduating from Misión Ribas into third level education. Other initiatives of note are the Bolivarian Schools, where children receive a full day's education, as opposed to the shift system in place in many Latin American countries, as well as full meals to combat malnutrition, with 3500 schools participating in 2005. University education remains free for all Venezuelan citizens and provision has been extended through the new popular Bolivarian University.

This work has had an impact on poverty and human development in Venezuela. The level of poverty in Venezuela is the subject of severe disagreement, with many commentators, especially in the media, claiming that it has increased since Chávez came to power. Weisbrot et al. (2006) argue though that firstly much of the figures used by critics were taken from just after the 2002 coup and the opposition inspired strikes/lock outs in 2003, which reflected badly on poverty figures. The latest figures they argue show a significant fall in poverty, from 50.40% of the population in the second half of 1998, to 43.70% in the second half of 2005.

Furthermore they argue that poverty figures are based on income only, while much of poverty alleviation in Venezuela is non-cash based. They cite the Misiones referred to above, which provide free services, and also other programmes such as the Mision Mercal, providing low cost foodstuffs. These measures further reduce poverty in Venezuela, they claim. As a result of this government figures show that the national Human Development Index of Venezuela has risen from 0.6927 in 1998 to 0.8144 in 2005, slightly above the Latin American rate of 0.797 (SISOV, 2006).

In conclusion, Venezuelans social citizenship has been extended significantly under the Chávez government, particularly as many of the programmes cited above are popularly administered by local committees, such as local Health Committees, thus extending popular participation (Gibbs, 2006). Nonetheless, in the area of health particularly there is much more work to do.

Conclusions

In conclusion I have argued the following points in this paper. Democracy is under threat in Latin America due to its failure to respond to popular demands. Popular opinion is by and large against neoliberal economic reforms, which have not delivered promised economic and social advancement. Reform is seen rather by Latin Americans as being implemented in the interests of a closed elite and at the behest of mostly foreign de facto powers. Many Latin Americans would agree with Harvey (2005) when he states that neoliberalism has “all along primarily functioned as a mask for practices that are all about the maintenance, reconstitution and restoration of elite class power” (p188).

This failure by Latin American democracies to accurately reflect the popular will increases the gap between rulers and ruled leaving a space open for populists to emerge. In Latin America, and in other parts of the world, the ideological and political straitjacket of neoliberal globalization forecloses even mild departures from neoliberal principles, policies and practices, despite the meagerness of their results for ordinary working Latin Americans. Such a situation can lead, as Mouffe (2005)

suggests to a “proliferation of discourses and practices of radical negation of the established order” (p.82) among them populism and at their most extreme, terrorism.

The Chávez regime in Venezuela shows us that an alternative vision based on popular and national sovereignty, aimed at achieving equality, fairness and social justice for all is profoundly attractive to the popular classes in Latin America. Strong electoral results and poll approval ratings for Chávez, as well as Kirchner in Argentina and Morales in Bolivia indicates this, not to mention the swing to the left in other parts of the region, such as Brazil, Chile and Uruguay.

This can only lead us to conclude, as Stiglitz (2003) does, that populists are sometimes right! Stiglitz argues that technocratic recommended reforms are often the wrong ones for developing countries because they do not accurately take into account the conditions on the ground. All policies have winners and losers he argues and some policies are “in fact flawed and make many people - sometimes entire countries - worse off”. He cites an example of imposing VAT on food and medicines in Mexico, and shows how there were good, sound ethical, moral and political reasons for rejecting this within the context of Mexico. Stiglitz argues instead that the imposition of VAT in general is inequitable and particularly so in a developing country, where entire corporate industries escape taxation altogether. He finishes by warning that: “Perhaps the populists are popular because they know something the technocrats don't”.

This paper takes its theme from Panizza's assertion that populism is the mirror of democracy. Up until now the alliance between liberal democracy and neoliberalism has been failing ordinary people in Latin America causing them to doubt in its usefulness. A pending task to build towards good government for liberal democracies therefore is to find ways for it to achieve full citizenship for all Latin American men and women in order to strengthen democracy. And a good place to start would be to look at why people vote for populist governments, such as Chávez's, before dismissing them out of hand. This paper I hope will contribute to that task.

BIBLIOGRAPHY

BOURGEAT, R., 2003. *Venezuela: Caught between an authoritarian president and intolerant media* [Online]. Available from: <<http://www.rsf.fr/IMG/pdf/doc-2047.pdf>>. [Accessed 06 August 2003].

CANOVAN, M., 1999. *Trust the people! Populism and the two faces of democracy*, in *Political Studies XLVII*: 2-16.

CARRASQUERO, J. V., MAINGON, T. and WELSH, F. (eds), 2001. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT)/Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela-Redpol/CDB Publicaciones.

CEPAL, 2005. *Panorama Social de América Latina 2005*. [Online]. Available from: www.cepal.org. [Accessed: 29 September, 2006].

CHÁVEZ FRÍAS, H., 1994. *A Dos Años del 4 de febrero*. Yare: No publisher.

_____. 2000. *Seis discursos del Presidente Constitucional de Venezuela, Hugo Chávez Frías*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

ELLNER, S., 2002. *The tenuous credentials of Latin American democracy in the age of neoliberalism*, in *Rethinking Marxism* 14 (3):76-93

GARCÍA-GAUDILLA, M.P., 2003. *Civil society: institutionalisation, fragmentation, autonomy*, in Ellner, S. and Hellinger, D. (eds), 2003. *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization and Conflict*. Boulder and London: Lynne Rienner (pp.179-197).

GIBBS, T., 2006. *Business as Inusual: what the Chávez era tells us about democracy under globalisation*. IN: *Third World Quarterly*, 27 (2), pp.265-279.

GONZÁLEZ PLESSMANN, A.J., 2002. *Venezuela: oposición y estado de derecho*, in *Observatorio Social de América Latina* III(7): pp19-23.

HARVEY, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

KAPLAN, M., 2001. *Neocesarismo y Constitucionalismo: El Caso Chávez y Venezuela*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México/Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

KOENEKE, R.H., 2000. *Cosmovisión e ideólogos del chavismo*, in *Veneconomía* 18(1) [Online]. Available from: www.veneconomia.com/mensual/mes44.htm. [Accessed 16 August 2001].

Latinobarómetro, 2005. *Informe Latinobarómetro 2005*. [Online]. Available from: www.latinobarometro.org. [Accessed: 5 October, 2006].

MBR-200, 1996. *Agenda Alternativa Bolivariana: Una Propuesta Patriótica para salir del Laberinto/Presentación de Hugo Chávez Frías*. Caracas: MBR-200, Caracas.

MC COY, J.L. and SMITH, W.C., 1995. 'Democratic disequilibrium in Venezuela', in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 37(2): 113-179.

_____. 2004. 'What Really Happened in Venezuela' [Online]. Available from: <www.venezuelanalysis.com>. [Accessed: 29 September 2006].

MOUFFE, C., 2005. *'On the Political'*. London and New York: Routledge.

NJAIM, H., COMBELLAS, R. and AVAREZ, A.E., 1998. *'Opinión política y democracia en Venezuela'*. Caracas: Universidad Central de Venezuela/Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

OAS (Organisation of American States), 2002. General elections Venezuela 2000: electoral observations in the Americas Series No. 30 [Online]. Available from: <http://www.upd.oas.org/lab/Documents/publications/electoral_observation/2000/pbl_30_2000_eng.pdf>. [Accessed 6 August 2003].

PANIZZA, F. (2005). *'Introduction: Populism and the Mirror of Democracy'*. IN: PANIZZA, F (ed.), 2005. *Populism and the Mirror of Democracy*. London and New York: Verso.

PNUD, 2004. *La democracia en America Latina*. [Online]. Available from: <www.undp.org>. [Accessed: 29 September, 2006]

PNUD, 2004. *La democracia en América Latina: Compendio Estadístico* [Online]. Available from: <www.undp.org>. [Accessed: 29 September, 2006].

OCEI (Oficina Central de Estadística e Informática)/PNUD (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo), 2001. *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000: Caminos para superar la pobreza*. Caracas: CDB Publicaciones.

PROVEA (Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos), 2002. *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Informe Anual Octubre 2001/Septiembre 2002* [Online]. Available from: <<http://www.derechos.org.ve/>>. [Accessed 6 August 2003].

- PROVEA (Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos), 2005. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Informe Anual Octubre 2004/Septiembre 2005 [Online]. Available from: <<http://www.derechos.org.ve/>>. [Accessed 5 October, 2006].
- ROJAS, A., 2004. Entrevista: Chávez indica a oposición que violencia pudiera ser su final físico: Seguiremos gobernando con o sin reconciliación. El Universal, Sección Política, 12 January 2004 [Online]. Available from: <http://politica.eluniversal.com/2004/entrevista_chavez.shtml>. [Accessed 12 January 2004].
- RYAN, J.J., 2001. Painful exit: *'Electoral abstention and neoliberal reform in Latin America'*. Paper prepared for delivery at 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington D.C. September 6-8, 2001. [Online]. Available from: <<http://136.142.158.105/Lasa2001/RyanJeffrey.pdf>>. [Accessed 6 August 2003].
- SISOV (Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela), 2006. Indicadores Sociales [Online]. Available from: <<http://www.sisov.mpd.gov.ve/>>. [Accessed on 21 July 2006].
- STIGLITZ, J., 2003. *'Populists Are Sometimes Right'*. [Online]. Available from: <www.project-syndicate.org>. [Accessed on 5 October 2006].
- UNDP, 2005. Human Development Report, 2005. Available from: <www.undp.org>. [Accessed: 29 September, 2006].
- VICIANO PASTOR, R. and MARTÍNEZ DALMAU, R., 2001. *'Cambio Político y Proceso Constituyente en Venezuela (1998-2000)'*. Caracas: Vadell Hermanos.
- VILLEGAS POLJAK, E., 2003. *'When the press sacrifices its credibility to overthrow a government'* [Online]. Available from: <<http://www.vheadline.com/readnews.asp?id=9573>>. [Accessed 16 July 2003].
- WEISBROT, M., SANDOVAL, L., and ROSNICK, D., 2006. *'Poverty Rates in Venezuela: Getting the Numbers Right'*. [Online]. Available from: <www.cepr.net>. [Accessed on: 5 October, 2006].

WILPERT, G (2005) '*Election Observation and Legitimacy of Venezuela's Parliamentary Elections*'. [Online]. Available from www.venezuelanalysis.com [Accessed: 29 September 2006].

WILPERT, G., (2006) '*The meaning of 21st century socialism for Venezuela*'. Available from www.venezuelanalysis.com [Accessed: 29 September 2006].

World Bank, 2001. *World Development Report 2000-2001*. Oxford: Oxford University Press. [Online]. Available from: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>. [Accessed 14 November, 2003].

El ocaso de los presidencialismos centroamericanos

Jean Paul Vargas

El presidencialismo constituye una expresión propia y quizás desvirtuada del sistema presidencialista, es por tanto la expresión de la ingeniería constitucional fraguada con el ejercicio de los recursos de poder formales -institucionalizados- e informales -potestades fácticas- para concentrar la conducción del Estado en la figura del presidente, y en donde la oposición parlamentaria, principalmente, claudica en su potestad de fiscalización y control, sea por las relaciones aritméticas de la conformación de los escaños legislativos, por las deficiencias de la institucionalidad formal -el reglamento legislativo, principalmente-, o incluso por dispersión, fragmentación o incapacidad técnica o política de la misma.

Nietzsche (1999) decide inspirarse en uno de los títulos de las obras de Wagner para el título de un libro suyo, *El Ocaso de Los Ídolos*, concibiendo así el hecho de que los dioses ya no son tales, sino ídolos y por tanto figuras de deidades falsas adoradas por la humanidad, las cuales han sido equivocadamente consideradas como representaciones de realidades objetivas y verdades dignas de toda veneración.

Partiendo de esta crítica, se pretende desentrañar una realidad propia de los sistemas presidencialistas centroamericanos, la cual se encuentra profundamente generada por el mismo principio de separación de poderes engendrado por nuestras constituciones políticas. Si bien nuestros sistemas políticos exclaman una autonomía y separación formal entre los poderes ejecutivos y legislativos, este principio ha de darse más en un modelo de pesos y contrapesos que en un modelo de límites funcionales, tan proclamado por la oposición parlamentaria en situaciones de entramamiento y bloqueo político.

Ahora bien, si el sistema presidencialista ha de funcionar adecuadamente desde la estructura del modelo de pesos y contrapesos, ¿por qué se considera que en situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa nuestros sistemas son más proclives a sufrir entramamientos? Además, si en un modelo de pesos y contrapesos el Poder Ejecutivo requiere de poderes legislativos, ¿por qué acentuar la crítica de las relaciones entre ambos poderes al control de la agenda legislativa?

Uno de los efectos ambiguos de una división de poderes deificada, divorciada del cambio social y llevada al extremo sería convertirla en un instrumento de defensa de

los más poderosos, sin una orientación normativa clara. La idea misma de eficiencia institucional es completamente vacua a no ser que se vincule con objetivos más sustanciales (Ackerman 2000).

En *El Ocaso de los ídolos*, Nietzsche (1999) es enfático al señalar que eso denominado como ídolo y que hasta la fecha ha sido comprendido como una verdad, se encuentra en su ocaso, en su punto final. Bajo esta idea podemos quizás concebir que el presidencialismo, entendido como el ídolo de nuestros sistemas políticos, ha mostrado que su funcionalidad descansa en una institucionalidad informal, basada principalmente en la disciplina y cohesión partidaria, pero en particular en la capacidad que posee el Poder Ejecutivo para controlar desde su bancada legislativa la dinámica interna del Parlamento.

En aquellos casos en los cuales los niveles de fragmentación parlamentaria aumentan y el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa, se pone a prueba en una primera instancia el diseño puro y real de nuestros sistemas presidencialistas, pero en una segunda dimensión la capacidad de liderazgo y negociación del Poder Ejecutivo, así como el nivel de la calidad y responsabilidad de la oposición parlamentaria.

Si retomamos a Nietzsche (1999), *Cómo se filosofa a martillazos*, se encontrará en el transcurso de su obra que para el autor el martillo es por excelencia el instrumento para medir verdades, y en esta reflexión será el medio por el cual se podrán hacer preguntas a base de golpear a nuestro ídolo -el presidencialismo-, para identificar por el sonido de su respuesta cuándo nos enfrentamos al vacío, a los puntos de inconsistencias e inclusive a la ausencia de contenidos con vigencia actual; es decir, a las mismas entrañas llenas de aire de la institucionalidad formal de nuestro sistema político. Al analizar las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos, desde *El ocaso de los ídolos*, podemos comprender cuatro posibles errores iniciales: a) confundir la causa con el efecto, b) la causalidad falsa, c) las causas imaginarias, d) la voluntad libre.

El error de confundir la causa con el efecto. Las desviaciones patológicas del sistema presidencialista no pueden descansar únicamente en el análisis del sistema electoral. Si bien es cierto que los sistemas de representación proporcional, o bien las elecciones separadas entre el presidente y los legisladores contribuyen a una mayor frecuencia de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas, estas situaciones son dadas por quienes definen y moldean la institucionalidad misma, siendo en ocasiones que una amplia gama de jugadores institucionales o partidarios con capacidad de veto optan siempre por mantener el status quo.

Los análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no pueden descansar únicamente en las condiciones que las generan, sino también deben abarcar las dinámicas de gestión en los mismos, avanzando más allá de los estudios de casos en temas presupuestarios o fiscales, aún cuando estos sean quizás los que más tensión entre poderes pueden generar. Entonces, en situaciones de gobierno dividido, ¿cómo gobernar hasta el siguiente proceso electoral?

Ackerman (2000) señala tres posibles escenarios. El primero hace énfasis en un ejercicio activo de negociaciones, o como él le denomina: la esperanza madisoniana a través de la cual se puede llegar a fórmulas de atenuación que permitan combinar algún nivel de razonamiento y -en términos de Tselis (2002)- lograr la identificación de un punto ganador entre los jugadores con poder de veto. El segundo es la ruptura institucional o la pesadilla linziana, que basa en ver cómo sucumben las constituciones a manos de presidentes frustrados que desbandan congresos intransigentes para luego instalarse ellos mismos como caudillos con la ayuda de los militares o de plebiscitos extraconstitucionales. El tercer escenario es un punto intermedio entre evitar la pesadilla linziana, pero sin cumplir la esperanza madisoniana. Es decir, una situación que en lugar de establecer una confrontación absoluta, lleve a ambos poderes a retraerse en su tendencia hacia las descalificaciones y calumnias interminables.

El error de la causalidad falsa. Cualquier análisis sobre el presidencialismo resaltará al menos una gran causa genética de nuestros sistemas políticos. La herencia quizás de muchos analistas de la política norteamericana, que basan su foco de estudio en los poderes legislativos constitucionales del Presidente y, por tanto, tienden a promover y difundir en la Ciencia Política latinoamericana una conclusión simplista, reduccionista y quizás con un fuerte sesgo patológico sobre el papel de nuestros parlamentos, la sencillez de una clasificación entre un rol reactivo o proactivo. Análisis que dan por supuesto un diseño constitucional que operará como una fórmula mágica al vacío, sin considerar las coyunturas políticas, los objetivos contradictorios, los niveles de polarización ideológica, e inclusive el mismo cálculo político coyuntural y la injerencia de los medios de comunicación, especialmente cuando existen múltiples jugadores con poder de veto, cuyos resultados no siempre son previsibles y coherentes entre sí y entre sus propias preferencias.

En situaciones de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, ambos poderes pueden usar las herramientas constitucionales y de institucionalidad formal -por ejemplo, el reglamento legislativo- para hacerse la vida difícil entre sí, generando un acoso perpetuo de la oposición parlamentaria, sea hacia la fracción oficialista o directamente hacia el Poder Ejecutivo, y éste a su vez emprendiendo acciones

unilaterales en cualquier momento en que pueda salirse con la suya (Ackerman 2000).

Otro efecto es el surgimiento de presidentes débiles y candidatos fuertes, en especial en una región en la cual la reelección presidencial oscila entre su absoluta prohibición y la aceptación de forma no continua. Destaca el caso costarricense en el ámbito legislativo, donde la reelección se encuentra condicionada -no continua-. En ese sentido, ya se introduce un sesgo de incentivos particulares cuando los procesos electorales y principalmente la disciplina hacia el nuevo candidato presidencial condiciona la capacidad de reelección o el ascenso de una carrera política prominente.

El error de las causas imaginarias. En nuestros sistemas políticos se ha considerado que el papel de la oposición es oponerse. Desde una visión de la reciente historia democrática regional, la política centroamericana ha carecido de una cultura de oposición política responsable, capaz de articular una agenda propia y de dar propuestas acertadas fuera de una coyuntura electoral.

Basta con analizar cualquier legislatura de la región para entender que las luchas ideológicas se encuentran fuertemente posesionadas en El Salvador y Nicaragua, mientras que por ejemplo en Honduras y Costa Rica las discusiones tienden a reflejar profundas luchas intestinales intrapartidarias e interpartidarias en pro de obtener la silla presidencial. Por tanto, en coyunturas electorales, los grandes temas de la agenda parlamentaria ya no se discuten a lo interno de las fracciones legislativas; inclusive ya no sólo en la casa presidencial, sino en las residencias particulares o centros de operaciones de aquellos precandidatos que han logrado matricular algún número de legisladores de su partido político y poseen un fuerte respaldo de sus bases electorales.

El error de la voluntad libre. Si bien podemos superar muchos aspectos de los anteriormente mencionados, y en ocasiones particulares encontrar un legislador o bancada parlamentaria con una vocación patriótica basada en los intereses de la sociedad, o a una bancada del partido oficialista absolutamente disciplinada y cohesionada, el diseño institucional y en particular el reglamento interno legislativo ofrecen una amplia gama de artimañas para el ejercicio del veto y obstrucción formal e informal.

Tampoco se puede obviar el peso de la influencia mediática, capaz de fundir o fraguar la más sólida voluntad ideológica de la fracción legislativa, aún en las pocas ocasiones en que podremos encontrar una fracción por voluntad interna cohesionada y no por el uso absolutista de la disciplina partidaria o parlamentaria.

Igualmente, la oposición extraparlamentaria, expresada ahora en dinámicas neocorporativas en el proceso de la política pública, tiende a optar en las estructuras de organizaciones de bases por la democracia de la calle y por una proclama de la democracia participativa por encima de la representativa. Ante esta situación, no basta con el deseo, interés y voluntad de hacer las cosas, pues se ha iniciado un juego en el cual las reglas promueven por naturaleza el estancamiento, la obstrucción y la lentitud, sin tener un claro panorama de cómo obtener la razón, más allá de lo que nuestros Tribunales Constitucionales pueden resolver.

Por tanto, es importante considerar una serie de interrogantes implícitas en los procesos de decisión parlamentaria: ¿Quiénes se oponen? ¿Se construyen alianzas en torno a esta oposición? ¿Cuáles son las relaciones de poder? ¿Qué recursos de poder son percibidos? ¿Cómo se ejecutan los recursos de poder? ¿De qué forma se expresan las resistencias en estas relaciones de poder? ¿Qué argumentos se esbozan? ¿Cuáles mecanismos de presión se han de utilizar, sean formales o informales?

Con esta reflexión se pretende invertir los valores de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas centroamericanos, sustituir el predominio de la institucionalidad formal por la informal, siempre desde una perspectiva integral del neoinstitucionalismo, y con ello cuestionar el diseño constitucional de nuestros presidencialismos, pues carecen de una concepción de funcionalidad adecuada en esquemas de gobiernos divididos. *“El mundo verdadero no es asequible ni demostrable ni puede ser prometido, pero, por el hecho de que se pueda pensar, constituye un consuelo, una obligación, un imperativo”* (Nietzsche 1999, p. 63).

De la separación de poderes a la necesidad de complementariedad

La ineficiencia y parálisis en la toma de decisiones derivada por situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas no constituye una consecuencia de la doctrina de separación de poderes. Para algunos autores es una consecuencia de la ingeniería electoral - representación o subrepresentación (Fernández 1992 y 2001); para otros una las características propias del sistema de partidos políticos (Mainwaring et al 2002) (Payne et al 2006). Tampoco faltan los estudios que argumentan como causa estructural la misma ingeniería constitucional (Sartori 1994). Todos estos ángulos de análisis han contribuido a cimentar las bases conceptuales, analíticas y empíricas de un fenómeno multidimensional y multicausal, que asume sus propias fórmulas de atenuación en cada uno de los sistemas presidencialistas centroamericanos.

Es así como las tensiones conflictivas entre los poderes son producto no sólo de la estructura definida en la ingeniería constitucional y electoral, sino también en la

distribución de competencias como de los controles y salvaguardias establecidos para preservar el equilibrio entre estos.

Desde esta perspectiva práctica, la efectividad y la calidad del proceso de gobierno no van a depender del deslinde de las funciones, sino de un adecuado ejercicio de los frenos, contrapesos y controles orgánicos (Carrillo 2001, pp. 1 - 44). Es en este sentido que la doctrina de separación de poderes se encuentra lejos de ser una salida al problema del diseño de políticas públicas o de toma de decisiones en el sector público.

Existe una diferencia entre la concepción del principio de separación de poderes y una relación operativa acerca de la diferenciación o semejanza de intenciones o propósitos entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; es decir, circunstancias propias en la dinámica de ambos poderes, en las cuales los dos se encuentran motivados por objetivos que por naturaleza se dan en constante contradicción, de ahí la necesidad de acentuar su separación.

En Montesquieu (1997) retomamos la noción del gobierno limitado, la cual se ha encontrado históricamente en la necesidad de buscar adecuados mecanismos para lograr que el poder frene al poder, creándose así el principio de separación de poderes, que en su forma más pura postula que el gobierno debe estar dividido en tres departamentos que desempeñan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, limitándose cada uno a sus propias competencias sin usurpar las de los otros, quedando además limitadas las personas que ejercen el cargo de uno de los departamentos a no formar parte de otro. Por tanto, el principio de separación de poderes puede caracterizarse como de separación y especialización funcional, siendo entendido como un modelo de límites funcionales.

Esta distinción entre naturaleza y principios de gobierno se encuentra tanto para provocar un mutuo control de pesos y contrapesos como para asegurar la interacción colaborativa de ambos para un adecuado ejercicio de sus funciones. Si el Poder Ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del Legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes. El Poder Legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al Ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza. Además, si se diera una intromisión del Poder Legislativo en las labores del Poder Ejecutivo, este último perdería su autonomía y su eficacia. (Montesquieu 1997, p. 104 - 110).

Para Pessanha (2001 pp. 109 - 111), tanto en Locke -de forma excepcional-, como en Montesquieu -de forma más común-, la función legislativa contempla de diferentes maneras una mezcla de atribuciones entre los poderes Legislativo y

Ejecutivo. Argumenta el autor que en el caso de Locke, mediante las prerrogativas que consisten en el poder de actuar discrecionalmente a favor del bien público sin la prescripción de la ley, teniendo en cuenta que muchos asuntos no pueden ser previstos por la ley, y por ello, deben ser confiados al Ejecutivo para que los regule de acuerdo con las exigencias del bien público; en el caso de Montesquieu, se da por la capacidad de impedir, según la cual el monarca participa de la legislación para defenderse, pues sin el derecho de vetar las iniciativas del Legislativo, éste sería despótico en caso de atribuirse a sí mismo todo el poder.

Haggard y McCubbins (2001, p. 3) explican que el principio de separación de intenciones está correlacionado con el principio de separación de poderes e incluso puede encontrarse con o sin este último; agregan que cuando una sociedad posee diversos intereses y sus instituciones políticas provienen de distintos canales de representación, la separación de intenciones y poderes están presentes de forma conjunta.

Comprender estas relaciones y tensiones entre poderes conlleva entrañar los rasgos identitarios propios del sistema presidencialista, lo cual coadyuva a desarrollar una visión más integral de la ingeniería constitucional del sistema y sus expresiones informales derivadas del ejercicio de dicho diseño, así como las relaciones emanadas por la dinámica propia del sistema de partidos políticos.³³

Aguilar (2002) y Mora - Donatto (2006) enfatizan en contraposición al modelo de límites funcionales, la teoría de pesos y contrapesos que postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de forma tal que ninguno de ellos abuse de los otros. Entonces, en el modelo de pesos y contrapesos una rama del gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder. En el modelo de límites funcionales que sigue la teoría pura de separación de poderes, se prohíbe cualquier intervención o influencia entre los departamentos.

Aguilar (2002 p. 23) enfatiza que el modelo de pesos y contrapesos presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarán todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la Constitución. De ahí que al dar ingerencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones, puesto que

33 Una expresión de estas relaciones de institucionalidad informal pueden ser los niveles de coordinación y entendimiento que el Poder Ejecutivo sostiene con la fracción parlamentaria de su mismo partido político, sean reuniones periódicas, llamadas telefónicas e incluso la participación de asesores presidenciales o ministros en los equipos de negociación de su bancada.

cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costes de exceder los límites de su esfera y eso los disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, siendo el resultado el aparente equilibrio.

Mainwaring y Soberg (2002, pp. 11-18) argumentan que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidencialistas difieren entre este tipo de régimen, según las variaciones existentes producidas principalmente por las relaciones con los poderes constitucionales asignados al presidente, y el tipo de partidos y de sistema de partidos imperante. Estos autores apuntan por una definición de democracia procedimental basada en tres criterios: celebrar elecciones abiertas y competitivas para determinar quién será el encargado de establecer la política pública, cumpliendo además con el principio de alternancia del poder; el sufragio adulto prácticamente universal; y por último, garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de palabra, de organización, así como el debido proceso legal. Para ellos, la democracia presidencialista puede ser comprendida por dos definiciones características: el jefe del Ejecutivo -presidente- es popularmente electo, y los mandatos del presidente como de la asamblea son fijos.

Encontramos en Sobert Shugart (2001, pp. 145) una definición del sistema presidencialista que refleja la naturaleza propia del principio de separación de poderes, puesto que para el autor un sistema puro es aquél capaz de combinar: (1) ministros responsables ante el presidente que es (2) elegido por votación popular, (3) ocupa la presidencia durante un mandato definido y no puede disolver la legislatura, y por lo general, aunque no por definición, (4) detenta el derecho de veto u otro poder legislativo que equivalga a que el jefe de Estado participe como agente en la configuración de la legislación.

Profundizar en el principio de separación de poderes requiere entender las particularidades existentes entre las diversas configuraciones institucionales del sistema presidencialista, como son aquellos aspectos que facultan una mayor interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, por ejemplo los poderes legislativos otorgados constitucionalmente al Poder Ejecutivo. Soberg Shugart (2001, pp. 167-173) destaca al respecto que las principales variaciones de los poderes constitucionales del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo son las siguientes: (1) el poder de veto; (2) el poder de decreto; (3) las competencias de políticas reservadas; (4) la iniciativa presupuestaria extraordinaria; y (5) el referéndum.

Las constituciones políticas en Centroamérica como pacto social constituyen una definición específica de los sistemas políticos deseados e implementados en un momento y espacio concreto de su historia. Es una construcción jurídico-política que refleja una serie de particularidades, producto de la adopción de modelos racionales

de interacción social y política inspirados en la realidad propia y de los contextos vecinos intrarregionales como extrarregionales, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios.

Los poderes constitucionales actúan de forma limitada y separada, pero en armónica colaboración. Salvo el caso de Nicaragua, el resto de los países de la región contemplan la existencia de tres poderes constitucionales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pues en ese país se incluye también el Poder Electoral.

La constitución política panameña expresa en su artículo 2 la separación de poderes constitucionales, que si bien actúan de forma separada y limitada, tienen que hacerlo con armónica colaboración. Ejemplo de esta relación lo constituye la elección misma de los miembros del Tribunal Electoral, que según el artículo 142 de la constitución política, son tres magistrados designados de forma escalonada para un período de 10 años de la siguiente manera: uno por el Legislativo, otro por el Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora.

En el artículo 131 de la carta magna de Nicaragua, se establece que los funcionarios de los cuatro poderes son elegidos directa o indirectamente, que responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y que deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Además, deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo. Todo funcionario tiene el deber de desempeñar eficaz y honestamente sus funciones y hacerse responsable de sus actos y omisiones. Se establece la carrera administrativa regulada por la ley.

La constitución política hondureña en su artículo 4 argumenta que la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria. La constitución política guatemalteca en su artículo 141 enfatiza que la subordinación entre los poderes constitucionales es prohibida.

Para El Salvador se identifica en el artículo 86 de su constitución política que el poder público emana del pueblo, los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece la constitución y sus leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas, siendo los órganos fundamentales del Gobierno el Legislativo, el Ejecutivo

y el Judicial. Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las expresamente establecidas por la ley.

En Costa Rica la constitución política determina que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Existen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias y un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen la constitución y sus leyes - artículo 9 -.

Las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la constitución serán absolutamente nulas, así como los actos de aquellos que usurpen funciones públicas y los nombramientos hechos sin los requisitos legales. La potestad de legislar establecida en los artículos 105 y 121 inciso 1) de la constitución política, no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones, mediante ningún convenio o contrato, ni directa o indirectamente, salvo el caso de los tratados de conformidad con los principios del Derecho Internacional. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los decretos del Poder Ejecutivo. La ley indicará los tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Poder Ejecutivo - artículo 10 -.

En Centroamérica la ingeniería constitucional introduce el modelo de pesos y contrapesos, que asume dos dimensiones fundamentales. Por un lado se destaca la institucionalidad formal en la cual se consignan y contemplan zonas de acción y colaboración de poderes, pero además desde la institucionalidad informal, las configuraciones de poderes propias de los procesos electorales como de los poderes partidistas del presidente -sea disciplina partidaria y parlamentaria-, contribuyen a la creación de otros espacios de interacción entre poderes, o al menos de la influencia principalmente del Poder Ejecutivo en las decisiones del Legislativo. Las extralimitaciones de las atribuciones no sólo dependen de la institucionalidad formal e informal, sino también del realineamiento del poder desde la oposición parlamentaria, puesto que en situaciones de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas éste eventualmente tendrá que hacer más uso de sus potestades formales que de las informales.

Los sistemas políticos centroamericanos han concentrado principalmente sus últimas asambleas constituyentes en la década de los años 80, con las únicas excepciones de Costa Rica -1949- y Panamá -1972-. Es decir, todos los sistemas

políticos han experimentado reformas sustanciales a sus constituciones políticas, destacándose principalmente los casos de Panamá y Nicaragua, pues en el primer país se acordó una reducción en los escaños legislativos y en el segundo, luego de las negociaciones legislativas del 19 de enero de 2007, se acordó dar un plazo de un año más para asumir la adopción o no de la Ley N° 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, del 13 de enero de 2005, en cuya reforma al artículo 150 inciso 6 se faculta a la Asamblea Legislativa para ratificar y destituir a los ministros.

En el Cuadro N° 1 se exponen algunas características básicas de los presidencialismos de la región, entre las que destaca que en cuatro países es permitida la reelección presidencial no inmediata y en dos es prohibida. Sólo en el caso de Costa Rica la reelección legislativa inmediata se encuentra prohibida.

Cuadro N° 1

Algunas características básicas de los sistemas presidencialistas centroamericanos

País	Año de última Asamblea Constituyente	Sistema legislativo	Mandato	Concurrencia entre elecciones presidenciales y legislativas	Reelección presidencial	Reelección legislativa	Modelo de juicio político
Costa Rica	1949	Unicameral	4 años	SÍ	Sí pero no inmediata	Sí pero no inmediata	Judicial
El Salvador	1983	Unicameral	5 años	NO	Sí, pero no inmediata	SÍ	Judicial
Guatemala	1985	Unicameral	4 años	SÍ	NO	SÍ	Parlamentario
Honduras	1982	Unicameral	4 años	SÍ	NO	SÍ	Parlamentario
Nicaragua	1987	Unicameral	5 años	SÍ	Sí, pero no inmediata	SÍ	Parlamentario
Panamá	1972	Unicameral	5 años	SÍ	Sí, pero no inmediata	SÍ	Parlamentario

Fuente: Elaboración propia y "The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report", Banco Interamericano de Desarrollo

Morgenstern (2002) en su análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, señala que en términos del poder de decisión en las políticas públicas, las legislaturas pueden oscilar principalmente entre reactivas y proactivas. La clasificación propuesta identifica tres posibilidades: (a) de origen, cuando la construcción y la caída del proceso, como las responsabilidades que se derivan recaen exclusivamente en quienes promueven la toma de decisiones; (b) proactiva, la cual constituye al impulso

parcial o total de iniciativas, así como a la construcción colectiva de la agenda, ejemplo de ello por decreto; y (c) reactiva, cuando lo que se pretende es frenar total o parcialmente una iniciativa o agenda, a través del veto. Si el Parlamento no está impedido a legislar en las mismas áreas en que el presidente puede emitir decretos, entonces puede aprobar una ley que revierta o modifique un decreto presidencial. Así, sólo si el presidente tiene también poder de veto, el poder de decreto garantiza que el presidente dominará el proceso legislativo.

Shugart & Mainwaring (2002, p. 59) proponen un resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación, según las constituciones latinoamericanas, que identifica cuatro variantes: potencialmente dominante, proactiva, reactiva, y potencialmente marginal - ver Cuadro N° 2 - .

Cuadro N° 2

Resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación en las constituciones latinoamericanas – Shugart & Mainwaring –

Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución	Configuración de poderes
POTENCIALMENTE DOMINANTE	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva Decreto, veto fuerte
PROACTIVA	Decreto, veto débil, introducción exclusiva Decreto, veto débil
REACTIVA	Veto fuerte, introducción exclusiva Veto fuerte
POTENCIALMENTE MARGINAL	Sin veto

Fuente: Shugart & Mainwaring (2002, p. 59)

Tomando como referente la clasificación introducida por Payne, Zovatto & Díaz (2006, pp 108-111), en la región centroamericana los poderes presidenciales se concentran principalmente en débiles de reacción y entre moderados y débiles de acción. El primer tipo de poder reactivo determina la efectividad con que el presidente logra bloquear las reformas políticas promulgadas por el Congreso. Los poderes presidenciales de acción constituyen la capacidad de incidir en la adopción de políticas que signifiquen cambios en el status quo. Las formas más relevantes, argumentan los autores, tienen que ver con la facultad de legislar por decreto y la de controlar la agenda legislativa -ver Cuadro N° 3-.

Cuadro N° 3

Poderes presidenciales en los sistemas políticos de América Latina

	Amplios de acción	Moderados de acción	Débiles de acción
Amplios de reacción			
Moderados de reacción		Panamá	
Débiles de reacción		El Salvador Honduras	Costa Rica Guatemala Nicaragua

Fuente: La Política Importa, 2006; BID, IDEA / Datos PNUD, 2004

Entre los múltiples aspectos que permiten identificar una relación reactiva o preactiva, destacan el nivel de fragmentación y polarización ideológica de los partidos políticos, los poderes basados en la institucionalidad formal e informal del presidente, quién asume el liderazgo en la construcción, dirección y negociación de la agenda, la comprensión, manejo e influencia en los procedimientos parlamentarios, el nivel de organización parlamentaria -dinámica de las comisiones legislativas-, y el dominio burocrático.

En la región las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo adquieren una mayor relevancia y protagonismo, a partir de las reconfiguraciones de poder derivadas de cada proceso electoral, y de las estrategias aplicadas para la obtención de mayorías legislativas. Dicha dinámica se encuentra supeditada a las acciones y reacciones entre ambos poderes, donde converge el conflicto y el consenso como expresión de las relaciones de pesos y contrapesos propias de los sistemas presidencialistas, en un entorno de fragmentación parlamentaria y polarización ideológica, y en donde la capacidad y ejercicio de la oposición extraparlamentaria -sociedad civil- influyen en el proceso de toma de decisiones.

Payne, Zovatto & Díaz (2006, pp 108 - 111) basándose en el informe La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio estadístico, hacen una reseña de los poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos, según la clasificación de poderes de acción -decreto, presupuesto y poderes de acción / subtotal- como por poderes de reacción -veto, veto parcial, iniciativa exclusiva, poderes de reacción / subtotal, poderes de plebiscito y total de poderes legislativos - ver Cuadro N° 4-.

Cuadro N° 4

Poderes legislativos de los presidentes centroamericanos

PAÍS	PODERES DE ACCIÓN				PODERES DE REACCIÓN				
	Decreto	Presupuesto	Poderes de acción – Subtotal	Veto	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Poderes de reacción – subtotal	Poderes de plebiscito	Total poderes legislativos
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,25
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,35
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,31
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,28
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,45

Fuente: La Política Importa, 2006; BID, IDEA / Datos PNUD, 2004

Como se infiere de los Cuadros N° 3 y N° 4, para los casos de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, la ingeniería constitucional llevó a la necesidad de una institucionalidad formal que limitara las tendencias de concentración del poder en el presidente. Sin embargo, este tipo de solución viene a fortalecer la importancia de los canales de interacción de la institucionalidad informal, donde la disciplina y cohesión política se convierten en un activo esencial para quien asume la presidencia, aunque condicionada a poseer suficientes escaños legislativos para la aprobación de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo.

En los casos de Honduras y El Salvador, y aún más fuerte en Panamá, la institucionalidad formal canaliza y crea mayores posibilidades de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, promoviendo con adecuadas herramientas un mayor ejercicio del modelo de pesos y contrapesos, pero con la perversión práctica de que en el escenario hipotético de una débil oposición parlamentaria -sea por el nivel de fragmentación, dispersión, transfuguismo o inclusive poca influencia y efectividad-, el resultado inmediato sería una atenuación del modelo de límites funcionales, en el cual el Ejecutivo logra conducir abiertamente la agenda y las decisiones parlamentarias, y en donde el Legislativo claudica a sus funciones de control y fiscalización política, quedando éstas en manos de la oposición extraparlamentaria y en los medios de comunicación, principalmente.

Dado que en términos generales las constituciones políticas de la región condicionan que la potestad legislativa del presidente debe ir acompañada de la participación del ministro del ramo, tiende a ser fundamental la comprensión de la institucionalidad formal e informal de los gabinetes presidenciales, puesto que nos permite obtener una visión de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo desde la arena presidencial y no tanto de la parlamentaria.

La comparación descriptiva del gabinete presidencial implica aclarar en una primera instancia las dinámicas formales en cuanto a la designación, composición y funciones, y en un segundo momento las relaciones formales entre éste y el Parlamento, caso de la coordinación interna, concurrencia al Congreso y capacidad legislativa para interpelar y censurar.

Si bien estos insumos son fundamentales para comprender desde la ingeniería institucional las funciones substantivas de los gabinetes, es necesario establecer cuáles son las tendencias reales que se pueden canalizar por la institucionalidad formal o informal en tres grandes ámbitos: ¿Quién asume la coordinación interinstitucional para asegurar la eficiencia y eficacia de la agenda del Poder Ejecutivo? ¿Quién asume las relaciones estratégicas de diálogo y negociación con el Parlamento, tanto hacia la fracción de gobierno como hacia la oposición? ¿Quién asume la función de mediador y canalizador de los conflictos sociales?

Desde el análisis institucional se enfatiza que los gabinetes presidenciales son una potestad de designación y remoción libre por el presidente. En términos generales se identifica que la conformación se da por el presidente - vicepresidentes - y por los ministros, aunque en algunos casos se identifica expresamente la incorporación de los viceministros. La cantidad y los ejes temáticos de los ministerios varía de un país a otro -ver Cuadro N° 5-.

Aunque la coordinación del gabinete presidencial en el diseño institucional recae principalmente en la figura del presidente, varios de los sistemas políticos de la región cuentan con la figura de un ministro de la Presidencia (Honduras y Costa Rica) que en la práctica es principalmente el coordinador -especie de secretario ejecutivo- en las sesiones del gabinete, las cuales siempre son conducidas por los presidentes. En Guatemala, Panamá y El Salvador la tendencia principal es que la dirección y coordinación del gabinete sea asumida por el mismo presidente, mientras que en Guatemala pueden ser manejadas tanto por el vicepresidente como por el secretario privado del presidente.

Adicionalmente se ha identificado que en los presidencialismos centroamericanos han proliferado los gabinetes ampliados y de apoyo informal, siendo en el primer

caso la conformación de secretarías o comisiones especiales de análisis que tienden en ocasiones a promover aparentes espacios de coordinación interinstitucional, pero que en la práctica pueden convertirse en una especie de ministerios paralelos, cooptados principalmente por personas de confianza del presidente, ya sea por términos de repartición de cuotas políticas o bien compromisos estratégicos luego de la repartición de los puestos del gabinete.

Cuadro N° 5

Gabinetes presidenciales en Centroamérica: designación, composición y funciones

País	Designación	Composición	Funciones
Costa Rica	Art. 139.1 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 130 El Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente y los ministros	Art. 139, 140, 147, 149: corresponde al Consejo de Gobierno solicitar al Congreso la declaratoria de defensa nacional; ejercer el derecho de gracia; nombrar y remover a los representantes diplomáticos y a los directores de instituciones autónomas; los demás que le someta el Presidente
El Salvador	Art. 162 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 150 El Gobierno está integrado por el Presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros	Art. 166 y 167 Corresponde al Consejo de Ministros elaborar el plan general de gobierno y el presupuesto; autorizar erogaciones extraordinarias; proponer y decretar los estados de excepción; convocar a la Asamblea Nacional; los demás que le someta el Presidente
Guatemala	Art. 183 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 182 El Presidente debe actuar con los ministros	Art. 138, 183 m) y 195: corresponde al Consejo de Ministros intervenir en la declaración de estados de excepción; coordinar la política de desarrollo, y los demás que le someta el Presidente
Honduras	Art. 245.5 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 235 El Poder Ejecutivo y por ende el gobierno recae en una sola persona.	Art. 245.7 y 22 y 252: corresponde al Consejo de Ministros intervenir en la declaración de excepción; formular el plan nacional de desarrollo, y los demás que fije la ley o que le someta el Presidente.
Nicaragua	Art. 150.6 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 144 El Poder Ejecutivo y por ende el gobierno recae en una sola persona.	Art. 151 y 185 corresponde la Consejo de Ministros participar en la declaración de estados de excepción y atender los asuntos que le presente el Presidente
Panamá	Art. 178.1 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 170 y 189 El gobierno está formado por el Presidente y los ministros	Art. 194 y 200: corresponde al Consejo de Gabinete actuar como cuerpo consultivo del presidente; acordar nombramientos y contratos administrativos; participar en la declaración de estados de excepción; negociar y contratar empréstitos; fijar aranceles; requerir informes de otros funcionarios; dictar su reglamento. Art. 178 y 179: señalan las facultades que el Presidente puede ejercer por sí solo, y las que ejerce con participación de los ministros.

Fuente: (Valadés 2003) y consulta a las constituciones políticas de la región

El gabinete de apoyo informal tiende a ser principalmente un grupo de asesores estratégicos para el proceso de toma de decisiones técnico-políticas de la presidencia. Estos grupos abarcan temas tanto económicos como sociales, o incluso de análisis de coyuntura y manejo mediático.

Estas tendencias se han venido canalizando por la institucionalidad informal, dependiendo principalmente de la duración del mandato constitucional y de las vinculaciones político-personales hacia el presidente. Destacan las excepciones de Costa Rica y Nicaragua; en el primer caso se crea e institucionaliza formalmente la figura del ministro de Coordinación Interinstitucional. En el caso nicaraguense esta tendencia se refleja en particular en la discusión de la propuesta de Ley de Reforma a la Ley 290, tramitada con carácter de urgencia por parte del Poder Ejecutivo y que enfrentó diversas mociones de las diferentes bancadas que conforman la Asamblea Nacional, en lo referente a la creación de una serie de consejos que supuestamente actuarán como instancias intersectoriales de coordinación, participación y consulta. No se les podrá transferir ninguna de las funciones y facultades de los ministerios del Estado ni de ningún otro poder del Estado. Dichos consejos no causarán erogaciones presupuestarias y la participación en los mismos no generará salario ni remuneración económica, según publicación en La Gaceta, Diario Oficial con fecha de 29 de enero de 2007 (Hagamos Democracia N° 2 2007, 3).

Cuadro N° 6

Funciones Substantivas de los Gabinetes en Centroamérica

Función	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Participar en la elaboración de los presupuestos		X				
Participar en la elaboración de los Programas de Desarrollo			X	X		
Intervenir en la concertación de empréstitos						X
Intervenir en nombramientos	X					X
Ejercer el derecho de gracia	X					
Convocar al Congreso	X	X				
Celebrar contratos administrativos						X
Fijar aranceles						X
Solicitar informes a funcionarios						X
Actuar como órgano de consulta presidencial					X	X

Fuente: (Valadés 2003, p. 52) y revisión de las constituciones políticas de la región.

Las funciones substantivas tipificadas constitucionalmente del gabinete presidencial o bien como una potestad del presidente y el ministro del ramo, tienden a ser bastante heterogéneas en la región -ver Cuadro N° 7 -.

La censura parlamentaria hacia los ministros varía también sustancialmente de un sistema político a otro. Así, mientras en Guatemala y El Salvador puede ocasionar la destitución de un ministro, en Costa Rica y Panamá tiende a ser más de carácter moral, quedando a potestad del presidente la remoción o no del cargo. En Honduras y Nicaragua se tipifica únicamente el ejercicio de la interpelación -Ver Cuadro N° 7.

Cuadro N° 7

**Gabinetes presidenciales en Centroamérica:
Coordinación, concurrencia al Congreso, interpretación y censura**

País	Coordinación	Concurrencia al Congreso	Interpelación y censura
Costa Rica	No se tipifica. En la práctica puede ser el Presidente, Ministro de la Presidencia.	Art. 145: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.	Art. 121.24 los ministros pueden ser interpelados y, por dos tercios de los votos presentes pueden ser censurados.
El Salvador	No se tipifica. En la práctica tiende a ser el Presidente.	Art. 132: La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.	Art. 131.34 y 165: los ministros pueden ser interpelados; quienes no concurren ante la Asamblea con motivo de una interpelación, quedan removidos. Art. 131.37: la Asamblea puede recomendar al Presidente la destitución de los ministros
Guatemala	Art. 191 e y 195: El Vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros.	Art. 168: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. El Congreso o los bloques legislativos pueden hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.	Art. 166 y 199: los ministros deben presentarse al Congreso para contestar interpelaciones. Art. 167: la censura puede ocasionar la destitución. Se requiere una votación de dos terceras partes de los integrantes del Congreso. La censura puede incluir hasta a cuatro ministros en cada caso.
Honduras	No se tipifica. En la práctica tiende a ser el Presidente o Vicepresidente.	Art. 205.21: El Congreso puede hacer concurrir, en todo momento, a los secretarios.	Art. 205.22 y 251: interpelación.
Nicaragua	Art. 151: El Vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros.	Art. 151: la Asamblea puede citar a los ministros.	Art. 138.4: interpelación.
Panamá	No se tipifica. En la práctica se concentra en el Presidente.	Art. 155.9: La Asamblea puede citar a los ministros.	Art. 155.7: censura con el voto de dos terceras partes de la Asamblea.

Fuente: (Valadés 2003) y consulta a las constituciones políticas de la región

La coordinación política y técnica interinstitucional del gabinete presidencial que procura dar seguimiento a la agenda y prioridades de la administración, tiende a recaer en la figura del presidente en países como El Salvador y Panamá, o bien suele ser una designación particular en función de los ejes temáticos que se traten. Mientras que en Nicaragua se da según los secretarios técnicos con que cuenta el presidente, en Guatemala, principalmente, corresponde al vicepresidente apoyado por una gerencia económica y una gerencia social.

Para los casos de Honduras y Costa Rica estas funciones se canalizan en una estructura más institucionalizada, en el primero con la figura del ministro de la Presidencia y en el segundo con la del ministro de Coordinación Interinstitucional y del ministro de la Presidencia.

El ejercicio de la moción de censura requiere consensos parlamentarios profundos entre las bancadas legislativas, por lo cual en aquellas situaciones en que el Poder Ejecutivo posee una fracción capaz de asegurarle el control legislativo tiende a ser poco probable; en situaciones en las cuales no cuenta con esa mayoría, se tendría que analizar con detalle el nivel de fragmentación, dispersión y cohesión de la oposición parlamentaria para asegurar una mayoría calificada -dos terceras partes de la Asamblea Legislativa-.

Para el caso del sistema presidencialista nicaragüense se debe recordar la Ley N° 520, Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, del 13 de enero de 2005, la cual otorga a la Asamblea Legislativa la facultad para ratificar y destituir a los miembros del gabinete presidencial. Conocida como Ley Marco, fue aprobada durante la administración del presidente Enrique Bolaños (2002-2007), pero un acuerdo político pospuso su vigencia y discusión.

Las relaciones del gabinete presidencial con los parlamentarios, así como la función de mediador de conflictos sociales, tiende a variar a lo interno de la región. En casos extremos como el hondureño se ha identificado que incluso el ministro de Relaciones Exteriores por su personalidad, carisma y habilidades de negociación se ha convertido en un canalizador de los conflictos sociales -ver Cuadro N° 8-.

De este análisis institucional de los sistemas presidencialistas centroamericanos se desprende que la dinámica de los poderes ejecutivos se encuentra condicionada a contar con mayorías legislativas, que sean disciplinadas y cohesionadas.

En escenarios en los cuales se carece de las condiciones anteriores, el Ejecutivo requiere ejercer un amplio nivel de negociación y diálogo intrapartidario e interpartidario, en particular si se enfrenta a aritméticas de fragmentación y

dispersión parlamentaria, donde el resultado por excelencia con el incremento de los jugadores institucionales y partidarios con poder de veto será en el mayor de los casos el mantenimiento del *status quo*. Esta situación, en términos de Tsbelis (2002), nos dará como resultado una mayor estabilidad política -pero no democrática-, sensible a cualquier realineamiento político partidario.

Cuadro N° 8

Coordinación interinstitucional, relaciones parlamentarias y canalización de los conflictos sociales desde los gabinetes centroamericanos

País	Coordinación con el equipo de gobierno	Relaciones con el Parlamento	Mediación en los conflictos sociales
Costa Rica	Ministro de coordinación interinstitucional	Ministro de la Presidencia	Ministro de la Presidencia y el ministro según sea el tema
El Salvador	El Presidente	Asesores jurídicos presidenciales	El Presidente y asesores sociales
Guatemala	El Vicepresidente	El Vicepresidente	Gerencias de la Presidencia (Económica) Gerencia de la Vicepresidencia (Social)
Honduras	Ministro de la Presidencia	Asesores presidenciales	Ministro de Relaciones Exteriores o el Ministro de Gobernación
Nicaragua	Secretarios técnicos	Presidente y Secretarios técnicos	Secretarios técnicos
Panamá	Presidente	Secretario Ejecutivo del Consejo de Gabinete	Secretario Ejecutivo del Consejo de Gabinete

Fuente: Elaboración propia.

Del gobierno unificado al gobierno dividido: una propuesta de análisis

Existe una situación de gobierno unificado en aquellas configuraciones parlamentarias en las cuales el Poder Ejecutivo posee un contingente legislativo capaz de articular al menos una mayoría simple, caracterizándose además por ser una fracción altamente disciplinada y cohesionada.

En contraposición se da un gobierno dividido cuando el proceso electoral arroja una conformación del Parlamento en la cual el Ejecutivo carece de una fracción capaz de articular por sí misma una mayoría legislativa -en sistemas bicamerales puede ser en una o ambas cámaras-, sea esta bancada disciplinada o no hacia la agenda e intereses del presidente. No obstante, estos conceptos arrastran una confusión práctica de inicio, pues, ¿cómo se puede hablar de un gobierno dividido en un sistema presidencialista? ¿Acaso no es un elemento propio del modelo presidencialista la separación de poderes?

El gobierno unificado en el sistema presidencialista

En el gobierno unificado se espera que el partido oficialista posea poderes legislativos y ejecutivos absolutos, sea por el control de la institucionalidad formal o por un ejercicio más fluido de la institucionalidad informal, en donde la conflictividad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo puede quedar principalmente delegada a los conflictos internos del partido en gobierno -intrapartidarios-.

En este escenario, el Poder Ejecutivo se destaca porque cuenta con (a) un gabinete de su partido político, (b) una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría legislativa, (c) la dinámica de la oposición parlamentaria queda delegada principalmente al ejercicio del control político y al uso de los poderes formales e informales de veto, y (d) como sumatoria de los anteriores factores una agenda presidencial legislativa bastante ágil y dinámica para ser aprobada y puesta en ejecución. Sin embargo, es fundamental distinguir dos posibles escenarios que se podrían dar en dinámicas de gobierno unificado: el primero es el de control absoluto -CA-, y el segundo el control relativo -CR.

- (a) **el control absoluto** se produce cuando el Poder Ejecutivo posee una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría calificada -dos terceras partes del total de los escaños legislativos-; y
- (b) **el control relativo** se da cuando el Poder Ejecutivo posee una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría absoluta -la mitad más uno del total de los escaños legislativos-.³⁴

Las situaciones de control absoluto le facultarían al Ejecutivo adoptar decisiones estructurales importantes sin la necesidad activa de negociar con la oposición parlamentaria, disminuyendo también la capacidad de veto de la oposición como por ejemplo el rompimiento de quórum. En situaciones de control relativo, el partido en gobierno puede asegurarse la aprobación de legislación ordinaria y el control de puestos estratégicos a lo interno del Parlamento como aquellos de la administración pública electos por mayoría legislativa absoluta, pero aún así la oposición parlamentaria, independientemente de su nivel de fragmentación y dispersión, puede presionar rompiendo el quórum, haciendo uso de la palabra o inclusive articulando coaliciones legislativas de oposición básicas para llevar a consulta de constitucionalidad las propuestas del Poder Ejecutivo aprobadas en primer debate, como se da en el caso costarricense.

³⁴ En sistemas bicamerales bien podría darse el mismo tipo de control en ambas cámaras o incluso una fórmula mixta, por medio de la cual en una de estas se obtiene un control absoluto y en la otra uno relativo.

La diferencia entre control absoluto y relativo asume mayor protagonismo en aquellos sistemas presidencialistas en los cuales las reformas constitucionales requieren de la votación de dos terceras partes del total de miembros del Parlamento en un mismo período constitucional pero en diferentes legislaturas³⁵, pues en aquellos sistemas en que las reformas requieren de varios debates pero en dos períodos constitucionales diferentes, se pierde el sentido de urgencia y oportunidad que puede poseer el Ejecutivo cuando se encuentra en una situación de control relativo.

Asimismo, cuando las reformas constitucionales son posibles en un mismo período constitucional y el Poder Ejecutivo se encuentra en una situación de gobierno unificado con mayoría relativa, la presión que la oposición parlamentaria pueda hacer para lograr o frenar la reforma constitucional se convierte en un punto estratégico de presión y negociación política.

Dependiendo de los resultados y las características de la ingeniería electoral se pueden dar situaciones de un gobierno unificado con poderes legislativos absolutos o relativos³⁶. No obstante, un gobierno unificado no implica en todos los casos que el presidente puede obtener todo lo que desee, sólo le asegura mayor coordinación institucional desde la esfera intrapartidaria. La capacidad de incidencia del Poder Ejecutivo en el espectro parlamentario se encuentra entonces condicionada por los siguientes factores:

- (a) la estrategia de coordinación y análisis parlamentario que desde el Poder Ejecutivo se lleve sobre el acontecer parlamentario;
- (b) un adecuado sistema de incentivos positivos y negativos para mantener la disciplina y la cohesión interna de la bancada parlamentaria del partido de

35 Se debe recordar que en el sistema presidencialista costarricense la legislatura corresponde a cada uno de los cuatro años que componen el período constitucional. Estas van desde el primero de mayo al 30 de abril.

36 Los sistemas plurinominales permiten esperar dirigencias partidistas fuertes que coordinan la producción de las listas de candidatos parlamentarios, los sistemas uninominales restringen la intervención de los partidos en la nominación de estas candidaturas, permiten a los legisladores avanzar en sus carreras políticas sin necesidad del apoyo de sus partidos; consecuentemente, limitan el poder de las dirigencias partidistas para sancionar la disidencia y premiar la disciplina -asimismo promueven la independencia de los legisladores-. Para evitar la ocurrencia de gobiernos divididos se requiere: (a) un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta, (b) concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas, (c) ausencia de elecciones legislativas intermedias, y (d) un sistema electoral de representación proporcional, pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos políticos (Shugart & Carey 2003).

- gobierno, como para capturar apoyos individuales o colectivos de la oposición parlamentaria³⁷;
- (c) la incapacidad de la oposición en el uso de los instrumentos de control político formales e informales; y
 - (d) una pasividad de la oposición extraparlamentaria.

El control del partido de gobierno en el Parlamento no implica una absoluta obediencia en todos los temas, pero sí promueve los márgenes de cooperación y colaboración entre ambos poderes en situaciones de gobierno unificado. Para ello basta con analizar el comportamiento del ejercicio del veto parcial y total por parte del Ejecutivo. Es frecuente que en situaciones donde el partido de gobierno tiene la mayoría parlamentaria, las discrepancias y los conflictos surgidos sean de carácter intrapartidario y con arreglos principalmente por la institucionalidad informal.

El gobierno dividido en el sistema presidencialista

En un estricto sentido se ha de entender por gobierno dividido aquella situación política en la cual una fracción o coalición de oposición parlamentaria tiene un control relativo o absoluto del Parlamento, mientras que un gobierno sin mayoría se da cuando el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa y: a) su bancada posee el mayor número de escaños, o b) no posee el mayor número de escaños, pero el nivel de fragmentación y dispersión de la oposición parlamentaria es tal que ha perdido su capacidad efectiva de oposición³⁸. Se entenderá para efectos de esta reflexión que un gobierno dividido es aquel escenario en el que el partido político que controla el Poder Ejecutivo cuenta con una fracción parlamentaria incapaz de producir o mantener una mayoría absoluta, por lo que requiere recurrir de forma frecuente a la disciplina parlamentaria y partidaria, así como a la negociación de coaliciones para asegurar la viabilidad de su agenda política.

Esta definición de gobierno dividido requiere superar como núcleo conceptual el umbral analítico restringido prioritariamente a la aritmética parlamentaria; es decir,

37 El sistema de incentivos positivos puede ir desde la asignación presupuestaria a obras comunales, la intervención de diversas instituciones del Poder Ejecutivo para resolver conflictos o problemas municipales, hasta incluso opciones para el desarrollo de la carrera política. Entre los principales incentivos negativos se pueden destacar desde el uso y amenaza del ejercicio del veto, la exclusión o entramamiento de iniciativas de la oposición, entre otros.

38 AMPARO, M. y MARVÁN, I. (2002) introducen la diferencia entre gobierno dividido y gobierno sin mayoría, siendo el primer concepto la situación en la cual el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del parlamento a otro partido político. El gobierno sin mayoría constituye una situación similar al primer caso, pero que alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento más uno de los asientos del Parlamento -y en sistemas bicamerales el de alguna de sus cámaras-.

la cantidad de escaños de la fracción oficialista versus los escaños obtenidos por la oposición parlamentaria, y concentrar el análisis en el entendimiento de las implicaciones posibles de esta reconfiguración de las relaciones de poder en el seno parlamentario -posterior al proceso electoral-, como a los aspectos de disciplina y cohesión intrapartidarios e interpartidarios.

A pesar de que todas estas posibilidades de configuración de las relaciones de poder parlamentarias conllevan una fuerte tensión y conflicto entre ambos poderes, será en situaciones en las cuales existe una capacidad de influencia efectiva de la oposición parlamentaria cuando el Ejecutivo se encontrará en absoluta merced de sus facultades constitucionales y de la voluntad política de la oposición, lo que genere riesgo de una parálisis y entramamiento del sistema, salvo que por la institucionalidad formal o principalmente la informal se puedan crear los incentivos adecuados de cooperación para el desbloqueo. En esta realidad, tanto la oposición parlamentaria como el Poder Ejecutivo y su fracción legislativa tienen la posibilidad de articular mayorías, producto de coaliciones coyunturales o estructurales, con lo cual los resultados se vuelven volátiles e inciertos.

En situaciones matizadas por la conformación de coaliciones de carácter coyuntural, el Poder Ejecutivo podrá articular un control legislativo absoluto o relativo, según sus habilidades e incentivos de negociación política; pero también estará sujeto a la posibilidad de gobiernos divididos producto de una coalición de la oposición parlamentaria en contra de la agenda o los intereses del oficialismo. Por tanto, la perspectiva analítica debe gravitar más sobre los comportamientos y estrategias de administración, derivados de la aritmética de poder en el seno parlamentario marcado por condicionalidades como si el Poder Ejecutivo puede contar con partidos pequeños -partidos bisagras- para la articulación de coaliciones ganadoras mínimas o sólo puede alcanzar acuerdos con partidos grandes -o se encontrará en un escenario mixto-, e incluso cuáles son los niveles de distanciamiento ideológico entre la fracción de gobierno y la oposición parlamentaria.

Desde esta perspectiva, algunos de los ejes de estudio pueden ser el análisis de los reglamentos legislativos como plataformas que contribuyen a un mayor dinamismo de los jugadores con poder de veto en dinámicas de gobierno dividido; el control y aprobación de la agenda legislativa, especialmente discriminando la legislación que incide, modifica, crea o deroga las políticas públicas en contraposición a los análisis de productividad legislativa que incluyen las leyes menores -declaración de benemeritazgos, permisos municipales, entre otros -; el comportamiento del ejercicio y amenaza del veto; las relaciones entre las bancadas parlamentarias, en particular de oposición y la oposición extraparlamentaria, así como la canalización de los conflictos sociales hacia o fuera del Parlamento.

El hecho de que el Poder Ejecutivo y la oposición parlamentaria se encuentren en posiciones distintas, y que uno pueda frenar o modificar las iniciativas del otro, no significa que el gobierno se encuentre en una absoluta parálisis, sino más bien que la ingeniería constitucional está poniendo en acción los mecanismos del modelo de pesos y contrapesos, independientemente de si el sistema de partidos políticos se encuentra o no familiarizado con esta situación.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo surgen desde el momento mismo en que el Presidente asume su cargo, o bien cuando se constituye una nueva legislatura. Es a partir de este momento en que los actores políticos emergentes deben adaptarse a la composición partidaria reflejada en el Parlamento y a una agenda pública de interés por parte del Ejecutivo.

Es en la construcción de las decisiones en torno a la agenda del Ejecutivo, las pretensiones sobre ella y el impulso de las agendas de la oposición que se entretrejen las relaciones de poder, a partir de los posibles costos y beneficios, vinculados con las estructuras de la institucionalidad formal e informal; aspectos que se expresan en una variedad de manifestaciones que oscilan entre la cooperación, la no cooperación y el bloqueo.

Cuando el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas, se pone a prueba la ingeniería institucional -tanto desde la concepción constitucional como desde la organicidad parlamentaria-, el liderazgo del presidente, el gabinete y la fracción parlamentaria oficialista en la conducción de la negociación política, e incluso la calidad de la oposición parlamentaria, tanto desde la institucionalidad formal como la informal.

El comportamiento sobre la interpretación del gobierno dividido busca dilucidar la expresión manifiesta y latente del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo³⁹. Existen múltiples posibilidades de que ante un escenario de este tipo ocurra lo siguiente:

- (a) que el presidente desista de su liderazgo y evite enviar iniciativas al Parlamento que puedan generar confrontación, o bien que la oposición se encuentre en una situación de alta fragmentación, siendo incapaz de hacer uso de los recursos de control político al Poder Ejecutivo; y
- (b) se articulen coaliciones ganadoras mínimas que permitan un adecuado ejercicio del gobierno.

³⁹ Para efectos de la presente investigación se circunscribe y adapta el concepto específicamente al análisis de los sistemas presidencialistas.

Cuadro N° 9

Tipología parcial de los gobiernos divididos en los sistemas presidencialistas

TIPO	ÁMBITO	NIVEL	CARACTERIZACIÓN	
A	1	Poder Legislativo	Bajo	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa pero superior al 45 por ciento de los escaños, con posibilidades de construir coaliciones ganadoras mínimas con partidos pequeños –alta fragmentación de la oposición parlamentaria–.
	2	Poder Legislativo	Bajo	Tiene un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa pero superior al 45 por ciento de los escaños, con posibilidades de construir coaliciones ganadoras mínimas con partidos grandes –baja fragmentación de la oposición parlamentaria–.
	3	Poder Legislativo	Medio – bajo	Cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 45 por ciento de los escaños, pero superior al 30 por ciento, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos pequeños.
	4	Poder Legislativo	Medio – alto	Tiene un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 45 por ciento de los escaños, pero superior al 30 por ciento, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos grandes.
	5	Poder Legislativo	Alto	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos pequeños
	6	Poder Legislativo	Muy alto	Cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos grandes.
	7	Poder Legislativo	Demasiado alto	Tiene un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 50 por ciento y superior al 30 por ciento de los escaños, enfrentándose a una oposición parlamentaria –monocolor– que controla el Poder Legislativo.
	8	Poder Legislativo	Demasiado alto	Cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, enfrentándose a una oposición parlamentaria –monocolor– que controla el Poder Legislativo.
B	1	Poder Ejecutivo	Muy Bajo	El Poder Ejecutivo cuenta o no con mayorías legislativas, pero indistintamente decide mantener un gabinete monocolor, sean líderes del partido o allegados partidarios al presidente.
	2	Poder Ejecutivo	Bajo	Un partido político ante un difícil panorama electoral, o un eventual gobierno sin mayorías legislativas decide entablar una coalición preelectoral e incluir a miembros de la coalición en su gabinete presidencial.
	3	Poder Ejecutivo	Medio – bajo	Cuenta o no con mayorías legislativas, pero decide incluir en su gabinete presidencial a personas técnicas de alta reputación social e intelectual.
	4	Poder Ejecutivo	Medio – alto	El Poder Ejecutivo cuenta o no con mayorías legislativas, pero decide incluir en su gabinete presidencial a representantes de organizaciones de la sociedad civil.
	5	Poder Ejecutivo	Alto	Al no contar con mayorías legislativas incluye en su gabinete presidencial a miembros de los partidos políticos de la oposición parlamentaria.
	6	Poder Ejecutivo	Muy Alto	Al contar con una minoría legislativa recurre a la conformación de un gabinete con miembros de la oposición parlamentaria.

Fuente: Elaboración propia

La adecuada comprensión del entorno parlamentario por los actores políticos puede crear las condiciones para la promoción de consensos -aunque sean en puntos mínimos de entendimiento-, creando así en situaciones de gobierno dividido la constitución de gobiernos compartidos, tanto en la definición y aprobación de la agenda parlamentaria como en las potestades de fiscalización y control político.

La constitución de gobiernos divididos no implica que durante todo el período constitucional -administración del partido en gobierno- la tendencia sea el conflicto y la confrontación con máxima expresión en la parálisis institucional -gridlock-, pues tanto el Ejecutivo como el Legislativo se encontrarán -como se ha definido en el transcurso de esta investigación- en juegos de mutua dependencia. En esta reflexión se ha optado por preferir el concepto de gobierno dividido, siendo el gobierno sin mayorías un posible subproducto de éste. Los gobiernos divididos ocurren cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes, siendo quizás la de mayor interés la conformación parlamentaria, pero también el seno mismo del gabinete presidencial. Las posibles combinaciones se explican en el Cuadro N° 9.

El gobierno unificado faculta al presidente a la concentración del poder y lograr decisiones mucho más expeditas, pero sólo cuando, además de contar con una mayoría legislativa, posee un adecuado sistema de incentivos capaz de asegurar la disciplina y cohesión de su bancada legislativa. Muchas de estas decisiones pueden ser susceptibles a la arbitrariedad o a la influencia de intereses minoritarios, produciendo resultados sesgados y socialmente ineficientes en esquemas propios del decisionismo político. En cambio, la toma de decisiones en situaciones de gobierno dividido puede ser relativamente contenciosa y requerir de una mayor inversión de tiempo en la construcción de la fórmula de negociación, sea entre legisladores o entre estos y los funcionarios del Ejecutivo.

Ante escenarios recurrentes de gobierno dividido y una escasa capacidad de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, el presidente puede recurrir, como se presenta en el Cuadro N° 10, a estrategias de cooptación, sea de personas con una alta reputación técnica, representantes de la sociedad civil, de los partidos políticos o incluso de la misma oposición parlamentaria, tanto en puestos del gabinete presidencial como inclusive en puestos estratégicos de segundo nivel -coordinación de instituciones gubernamentales-.

En principio se espera que los presidentes sin una mayoría legislativa sean menos proclives al conflicto entre poderes, promoviendo que las decisiones políticas sean más consensuales y socialmente eficientes que las tomadas en períodos de gobierno unificado, salvo en situaciones de conformación de coaliciones mínimas ganadoras de carácter estructural que le permiten adoptar comportamientos propios del gobierno unificado.

Cuadro N° 10

Tipología parcial de los gobiernos divididos en los sistemas presidencialistas

		Tamaño de la bancada oficialista	Tipo de oposición	Tipo de Gabinete					
				Monocolor	Coalición de gobierno preelectoral	De cooptación			
						Técnico	Sociedad civil organizada	Partidos políticos	Oposición parlamentaria
UNIFICADO	Mayoría legislativa	Mayoría calificada	Partidos pequeños	CA1/B1	CA1/B2	CA1/B3	CA1/B4	CA1/B5	CA1/B6
			Partidos grandes	CA2/B1	CA2/B2	CA2/B3	CA2/B4	CA2/B5	CA2/B6
	Mayoría simple	Partidos pequeños	CR1/B1	CR1/B2	CR1/B3	CR1/B4	CR1/B5	CR1/B6	
		Partidos grandes	CR2/B1	CR2/B2	CR2/B3	CR2/B4	CR2/B5	CR2/B6	
DIVIDIDO	Sin mayoría legislativa	Entre el 50% y el 45%	Partidos pequeños	A1/B1	A1/B2	A1/B3	A1/B4	A1/B5	A1/B6
			Partidos grandes	A2/B1	A2/B2	A2/B3	A2/B4	A2/B5	A2/B6
		Entre el 45% y el 30%	Partidos pequeños	A3/B1	A3/B2	A3/B3	A3/B4	A3/B5	A3/B6
			Partidos grandes	A4/B1	A4/B2	A4/B3	A4/B4	A4/B5	A4/B6
		Inferior al 30%	Partidos pequeños	A5/B1	A5/B2	A5/B3	A5/B4	A5/B5	A5/B6
			Partidos grandes	A6/B1	A6/B2	A6/B3	A6/B4	A6/B5	A6/B6
	Sin mayoría legislativa	Entre el 50% y el 35%	Una oposición monocolor	A7/B1	A7/B2	A7/B3	A7/B4	A7/B5	A7/B6
		Inferior al 35%	Una oposición monocolor	A8/B1	A8/B2	A8/B3	A8/B4	A8/B5	A8/B6

Fuente: Elaboración propia

Tipología de los gobiernos divididos en la región centroamericana

Si bien múltiples estudios han profundizado en las características y consecuencias de los sistemas electorales y la conformación de gobiernos divididos (Vargas & Corral 2007), se requiere señalar que solamente el sistema político salvadoreño contempla en su ingeniería electoral elecciones separadas entre las papeletas presidenciales y legislativas. Asimismo sólo los casos de Guatemala y Nicaragua contemplan la elección de parlamentarios por circunscripción nacional.

Los plenos legislativos centroamericanos varían de tamaño entre un país y otro, así por ejemplo en el caso de Guatemala su Asamblea Legislativa se encuentra constituida por 158 legisladores, mientras que en el caso de Costa Rica por 57. Las implicaciones sobre el tamaño del pleno y la capacidad de gestión parlamentaria se pueden analizar desde diversos ángulos, siendo quizás lo más pertinente mencionar el nivel de delegación en el trabajo de las comisiones legislativas.

Entre más grande sea el pleno -más cantidad de escaños-, éste tiende a delegar y depender más del funcionamiento de las comisiones legislativas, convirtiéndose así en un ente ratificador de las negociaciones políticas gestadas en el trabajo de las comisiones. De esta forma el monitoreo y la elección de los voceros de fracción asumen un papel fundamental, con lo cual la obediencia a la disciplina parlamentaria asume un valor fundamental.

En plenarios cuya composición tiende a ser reducida, el papel estratégico de las comisiones legislativas disminuye notoriamente, pues el pleno tiene la capacidad y la funcionalidad de convertirse en una especie de megacomisión, con lo cual la discusión, análisis y trabajo de las comisiones puede verse fácilmente alterado. Este tipo de dinámicas se da principalmente en aquellos temas sensibles.

La principal consecuencia entre un pleno mayor o menor es quizás la capacidad de veto formal e informal de la oposición. En el primer caso puede darse el escenario de que los legisladores de la oposición no logren estar bien y equilibradamente representados en el trabajo de las comisiones, a pesar de que esta sea una posición estratégica para influir en la agenda parlamentaria. En el segundo escenario, un legislador o un pequeño grupo de legisladores pueden tener en sus manos la capacidad de obstrucción de las sesiones legislativas, convirtiéndose así en jugadores políticos con poder de veto informal.

Adicional a la composición del pleno legislativo, resulta fundamental para el Poder Ejecutivo contar con una bancada capaz de asegurarle una mayoría legislativa, sea simple o calificada. En un principio se podría hacer la mención que el escenario ideal sería contar con una mayoría calificada, pero esto tiende a ser parcial según el sistema político de la región, pues por ejemplo para el caso panameño las reformas constitucionales requieren ser debatidas y aprobadas en dos períodos constitucionales diferentes, con lo cual el valor estratégico de las mayorías legislativas se fundamenta principalmente en contar con la mitad más uno de los miembros del pleno. Si bien el contar con mayorías legislativas garantiza al Ejecutivo una fluida aprobación de su proyecto político, también de estas se derivan el acceso a otros recursos de Legislativo, como por ejemplo el control de los puestos de la Junta Directiva.

Para el caso costarricense se destaca que las sesiones de pleno legislativo sólo son posibles cuando existe un quórum de dos terceras partes -38 legisladores-, por lo cual una fragmentación parlamentaria, aún cuando el Ejecutivo cuente con una mayoría legislativa simple, le obligaría a entrar en negociaciones sobre la agenda parlamentaria.

En términos generales, en Centroamérica, con excepción del sistema presidencialista panameño, no existen gobiernos unificados⁴⁰. El Cuadro N° 11 describe el tamaño de los plenos legislativos centroamericanos, la cantidad de escaños necesarios para obtener una mayoría simple o calificada y la cantidad de escaños que posee la fracción de gobierno.

Cuadro N° 11

**Conformación de los parlamentos centroamericanos
(A junio de 2007)**

País	Escaños	Mayoría Necesaria		Partido Oficial		Oposición	
		Mayoría simple	Mayoría calificada	Escaños	Valor relativo	Escaños	Valor relativo
Costa Rica	57	29	38	25	43,86	32	56,14
El Salvador	84	43	56	34	40,48	59	59,52
Guatemala	158	80	106	27	17,09	131	82,91
Honduras	128	65	86	62	48,44	66	51,56
Nicaragua	92	47	62	38	41,00	54	59,00
Panamá	78	40	52	42	53,85	38	46,15

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el número de escaños en el Parlamento puede favorecer la influencia de la oposición, tampoco le garantiza una gestión exitosa. Sólo puede desplegar su influencia efectiva cuando dispone de la habilidad para mover las políticas públicas en dirección a sus preferencias o prevenir movimientos que se alejen de estas (Jiménez 2006, p. 22).

40 En el caso de Panamá, el Partido Republicano Democrático (PRD) -fundado por los militares- entabla una coalición con el Partido Popular (PP), históricamente su adversario político. La estrategia del PRD se basó en llegar a un proceso electoral con una campaña contra la corrupción. Lograr un discurso convincente identificó al PP como su socio fundamental, pues había sido esta agrupación política la que más beligerancia había manifestado contra la impunidad y los manejos irregulares en la administración pública durante la dictadura militar. Para el presidente vitalicio del PP, Rodrigo Arias Calderón, la coalición con el PRD significaba la posibilidad de llegar al gobierno y desde ahí impulsar una agenda política en contra de un partido político cuestionado por supuestos casos de corrupción, saneando así el sistema democrático panameño. En la actualidad, la coalición se mantiene bastante cohesionada y ha permitido la participación del PP en puestos estratégicos del directorio legislativo, de instituciones gubernamentales y en el gabinete presidencial. La oposición parlamentaria se mantiene dispersa y sin un ejercicio efectivo, no sólo por aritméticos sino también por falta de capacidad para articular coaliciones entre sí, razón por la cual muchos grupos de la sociedad civil optan más por canalizar sus demandas en los medios de comunicación, en protestas callejeras así como en negociaciones directas con el Poder Ejecutivo (Vargas & Corral 2007).

En un primer nivel, se requiere establecer una comprensión sobre el número efectivo de partidos parlamentarios en la región, para luego analizar la influencia efectiva de la oposición en los sistemas presidencialistas centroamericanos.

Para el cálculo de Número Efectivo de Partidos Parlamentarios se recurre al Índice Laakso y Taagepera, el cual se utiliza para la medición del fraccionamiento del sistema de partidos a partir de sus caudales electorales o escaños obtenidos. Su uso permite establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir de la composición de los escaños, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema legislativo, más allá del número total de partidos que han alcanzado una representación en el Parlamento (Vargas 2007). La fórmula para calcular el número de partidos efectivo (N) es la siguiente:

Al inicio de la legislatura el partido de gobierno contaba con 47 escaños que representaban el 29,75 por ciento del total del Parlamento.

1 Son 90 escaños legislativos, pero el candidato presidencial con mayor cantidad de votos, seguido de quien ganó la contienda electoral obtiene de forma automática un escaño parlamentario, al igual que el ex-Presidente de la República del período constitucional anterior -estos son los casos de Eduardo Montealegre y Enrique Bolaños, respectivamente-.

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n \frac{P_i^2}{2}}$$

Donde Pi es igual al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos (Stephan & Skach 1997, p. 191)

Es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10 por ciento cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad en el Parlamento. En la primera situación el presidente tendrá más oportunidades de coaligarse con algunos de los partidos y conseguir las tan ansiadas mayorías legislativas (Altman 2001, p. 11). Strøm (1990, p. 70) argumenta que cuanto mayor es la influencia potencial de la oposición, menores serán los beneficios relativos de gobernar, y por lo tanto mayor será la probabilidad de un gobierno de minoría.

Altman (2001, p. 11) agrega que si bien estas diferencias se encuentran capturadas en el índice Laakso-Taagepera, esta herramienta no da cuenta de la influencia potencial de la oposición; para ello se requiere tomar en cuenta tanto el tamaño del partido presidencial, como el grado de fragmentación de la oposición.

Entonces medir la fragmentación como el número efectivo de partidos puede resultar inadecuado para representar la realidad y el tipo de relaciones entre poderes. Por ello, Altman & Pérez-Liñán han desarrollado el Índice de Oposición Efectiva (IEO), un promedio ponderado de los partidos de gobierno tendiente a medir el poder de la oposición (Altman 2000, p. 8). Su cálculo permite incorporar en la medición una penalización de la capacidad de influencia de la oposición, a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria (García & Martínez 2001, p.346). La fórmula es la siguiente:

$$\text{IOE} = \frac{\left[\frac{\sum O_i^2}{\sum O_i} \right]}{\left[\frac{\sum g_i^2}{\sum g_i} \right]}$$

“Donde O_i es la porción de legisladores para el partido i ésimo en la oposición y g_i es la porción de legisladores del partido presidencial. Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura y tiende a 1 cuando el “partido típico” de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno.” (Altman 2001, p 11.).

Este índice puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista. La aplicación e interpretación de esta herramienta presume la coherencia de los partidos de oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno, así como el potencial efecto debilitante sobre su capacidad de influencia (García & Martínez 2001, p.347).

La oposición efectiva se manifiesta cuando los partidos políticos de oposición tienen influencia en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si ésta se concretiza en la aprobación de las leyes, entonces puede entenderse que estos actores políticos se han conducido con éxito y éste es entendido aquí como el logro, sea del Poder Ejecutivo o de la oposición, de ver aprobados sus proyectos de ley en el Parlamento (Jiménez 2006, p. 22).

41 Al inicio de la legislatura el partido de gobierno contaba con 47 escaños que representaban el 29,75 por ciento del total del Parlamento.

42 Son 90 escaños legislativos, pero el candidato presidencial con mayor cantidad de votos, seguido de quien ganó la contienda electoral obtiene de forma automática un escaño parlamentario, al igual que el ex-Presidente de la República del período constitucional anterior -estos son los casos de Eduardo Montealegre y Enrique Bolaños, respectivamente-.

El Cuadro N° 12 expone la conformación de los sistemas presidencialistas centroamericanos tomando como referencia la clasificación propuesta por Vargas (2007) y el uso del Índice Efectivo de Partidos Parlamentarios y el Índice Efectivo de Oposición.

Cuadro N° 12

Parlamentos en Centroamérica: una mirada desde sus configuraciones

País	Tipo de gobierno	Efectividad en la producción legislativa/ ¹ (escala 1 a 7)	NEPP 43	IEO 44	Índice de institucionalidad 45
Costa Rica	A3, A4 / B1, B5	2,2	3,32	0,44	2,26
El Salvador	A3, A4 / B1, B3, B4	2,1	3,01	0,68	2,27
Guatemala ⁴⁶	A5 / B1, B2, B3, B4	1,8	8,61/ ²	0,58	1,56
Honduras	A1, A2 / B1	2,6	2,35	0,72	2,67
Nicaragua	A4 / B1	1,6	3,24	0,57	2,06
Panamá	CR1 / B1, B2, B3/ ³	1,8	2,79	0,25	2,25

¹ Basado en: World Economic Forum. 2005. The Global Competitiveness Report 2004–2005. New York: Oxford University Press.

² Al inicio de la legislatura el partido de gobierno contaba con 47 escaños que representaban el 29,75 por ciento del total del Congreso Nacional.

³ Producto de una coalición preelectoral

Fuente: Vargas & Corral 2007, p. 25

Como se desprende del Cuadro N° 12, la estrategia de conformación del gabinete presidencial en la región presenta múltiples variantes. Por ejemplo, en Honduras y Nicaragua son monocolors. En el caso del sistema presidencial hondureño la conformación del gabinete ha respondido más a una ecuación capaz de canalizar los liderazgos y facciones intrapartidarias para asegurar una mayor estabilidad del gobierno.

En el caso costarricense se destaca la participación de una ministra en la cartera de Obras Públicas y Transportes, que ya había ejercido ese mismo cargo durante la administración del Presidente Pacheco (2002 al 2006).

43 Número Efectivo de Partidos Parlamentarios, aplicación de la fórmula índice Laakso-Taagepera.

44 Índice Efectivo de Oposición, aplicación de la fórmula índice Altman & Perez-Liñán.

45 Tomado de Payne, Zovatto y Mateo 2006.

46 “El número efectivo de partidos parlamentarios en Guatemala se ha visto casi duplicado a lo largo de la presente legislatura debido al transfuguismo que ha modificado la correlación de fuerzas al interior del Congreso Nacional. Al inicio del periodo el NEPP era de 4,57” (Vargas & Corral 2007).

En los casos de Guatemala y Panamá se destaca la existencia de una coalición preelectoral que determinó en gran medida la conformación del gabinete presidencial, siendo en el primer caso inestable y volátil, mientras que en el segundo ha sido garantía de estabilidad de la Administración del Presidente Torrijos.

Aunque en tres países de la región el Poder Ejecutivo ha optado por estrategias de cooptación de la sociedad civil, en el caso salvadoreño la participación se refiere principalmente a personas vinculadas con el sector empresarial, mientras que para los casos de Guatemala y Panamá se da con personas del sector académico, profesional e incluso organizaciones ciudadanas.

Los niveles de fragmentación basados en el número efectivo de partidos parlamentarios destacan que dos sistemas políticos, Honduras y Panamá, se encuentran por debajo del 3,0. En el primer caso se da una situación bipartidista en la cual los partidos bisagra juegan un papel fundamental en la construcción de las mayorías simples, mientras que para el caso de Panamá, si bien se encuentra en los límites entre un bipartidismo y un multipartidismo bipolar, los partidos bisagra no son fundamentales dada la coalición de gobierno preelectoral. El Salvador, Nicaragua, Costa Rica se encuentran en un sistema de multipartidismo moderado, quedando Guatemala en una escala de multipartidismo altamente fragmentado.

El sistema presidencial que registra un mayor nivel de influencia efectiva de la oposición sería el hondureño, siendo el polo extremo el sistema político panameño. En términos regionales, ninguno de los sistemas políticos centroamericanos registra una oposición lo suficientemente efectiva -valor igual a 1 o superior-; incluso en el caso guatemalteco, el cual se ve profundamente afectado por el número efectivo de partidos así como por la dispersión y volatilidad de la oposición parlamentaria, debida en gran medida por la dinámica tráfuga existente.

Un sistema está institucionalizado cuando existe una estabilidad en las pautas de competencia partidista, los partidos cuentan con bases sólidas y profundos apoyos que son considerados legítimos, así como reglas y estructuras razonablemente estables. La institucionalización de un sistema de partidos incrementa las posibilidades de que el presidente cuente con apoyo en el Parlamento (Mainwaring y Shugart, 1997).

“Los sistemas de partidos más institucionalizados en la región centroamericana son los de Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá, todos los cuales puntuaron por encima de 2,25 - en una escala de 1 a 3 -. Siendo el sistema de partidos de Guatemala el menos institucionalizado. Se puede decir por tanto que el panorama de los sistemas de partidos centroamericanos presenta situaciones muy variadas.

Por un lado estaría Honduras con un sistema de partidos muy institucionalizado, bipartidista y moderado ideológicamente. En situación muy diferente se encuentra Guatemala, país que cuenta con el sistema más fragmentado y menos institucionalizado de la región. El Salvador y Nicaragua presentan sistemas relativamente institucionalizados, sobre todo el primero, multipartidistas moderados pero polarizados ideológicamente. Mientras que Costa Rica y Panamá se definen por sistemas de partidos igualmente institucionalizados, multipartidistas moderados pero no polarizados ideológicamente. Todas estas diferencias se deben a múltiples factores que no son objeto de este análisis.” (Vargas & Corral 2007, p. 15)

Una reflexión final

Los sistemas políticos centroamericanos se encuentran en un fuerte proceso de cambio y transformación, visto desde las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La acentuación de gobiernos divididos ha generado como consecuencia directa que la forma de hacer política desde la arena parlamentaria retome la configuración inicial del sistema presidencialista⁴⁷.

En la actualidad, la ingeniería de nuestros sistemas políticos exige que las y los operadores de la política tengan mayor capacidad de negociación para la construcción de zonas de acuerdo, pues el status quo estará siempre empujando hacia el bloqueo y la parálisis, más en escenarios de fragmentación parlamentaria y de baja disciplina y cohesión intrapartidaria.

A partir del estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en la región, se puede concluir que nuestros parlamentos sufren un problema de “demasiada poca oposición”, haciendo propio el análisis de Pasquino (1997), en particular si partimos de dos afirmaciones previas: (a) la oposición parlamentaria no debe ser siempre sinónimo de obstruccionismo, y (b) la dinámica legislativa por excelencia significa una continua adopción de decisiones, en un entorno propio del ejercicio de los recursos de poder de la institucionalidad formal e informal.

Demasiada poca oposición implica una serie de aspectos relacionados con la capacidad de control y el manejo político estratégico propiamente por las fracciones de oposición parlamentaria, como también el ejercicio desde la bancada de gobierno que se encuentra en su legítimo derecho a discrepar de la oposición, tanto de la parlamentaria como de la extraparlamentaria.

⁴⁷ El presidencialismo es un tipo de expresión del sistema presidencialista en el cual se da como resultado de la institucionalidad formal o informal una concentración del poder hacia la figura del Presidente.

Superar el concepto de demasiada poca oposición significa entonces la existencia y libre ejercicio de los instrumentos y mecanismos legislativos por parte de las minorías para la fiscalización del Poder Ejecutivo, pero también la responsabilidad en la definición y adopción de decisiones para las políticas públicas, sin caer en las tentaciones del revanchismo político. Desde esta doctrina italiana, se puede identificar que nuestros parlamentos tienen un déficit de *indirizzo*; es decir, la capacidad de asumir funciones de dirección e impulso de la acción política, lo cual vendría a ser factible y posible únicamente en situaciones de gobierno dividido.

El reto del diseño parlamentario radica en lograr en el ejercicio de sus funciones la disyuntiva de competencias dada entre el control y el equilibrio para lograr una adecuada colaboración con el resto de los órganos constitucionales. El problema en los regímenes democráticos es que hay probablemente poca oposición. *“La calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, no sólo de las interacciones del Gobierno con la oposición, sino acaso en modo especial de la calidad de la oposición. Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica”* (Pasquino 1997, p. 218).

Esta afirmación requiere ser decodificada desde tres criterios presentados por el autor y uno adicional que se extrae de forma subyacente de su lectura, a saber: (a) cantidad de la oposición, (b) realineamientos de la oposición en el sistema político, (c) inadecuados instrumentos institucionales a disposición de la oposición, y (d) el fraccionamiento mismo de la oposición. El primer argumento -demasiada poca oposición- puede significar una simple descripción cuantitativa. Bajo este señalamiento, se define que el sistema político ha podido absorber en su totalidad o parcialmente, las tensiones sociales, las diferencias de opinión, de principios y de valores, y desde fuera del sistema han quedado pocos actores haciendo oposición.

El segundo argumento -realineamientos de la oposición- tiende a derivarse en gran parte de del anterior. Si bien para el sistema y los actores de oposición que juegan en él las diferencias han quedado minimizadas, existe una marginación sutil en la cual los verdaderos opositores tienen cada vez menos recursos en los cuales confiar para organizarse, para luchar y para presentarse como portadores de una alternativa aceptable, en condiciones de coagular una mayoría (Pasquino 1997, p. 201).

El tercero se fundamenta en la inadecuación de los instrumentos a disposición de la oposición en los regímenes democráticos. Desde esta perspectiva la ingeniería del sistema -por ejemplo el reglamento parlamentario- tiende a encerrar a la oposición

como copartícipe y corresponsable del funcionamiento y administración del Parlamento.

Argumenta Pasquino (1997, p. 202) “(...) *la oposición no es demasiado poca porque le falten sus sostenedores, porque su base social se haya erosionado o marginado, no es demasiado poca porque no sepa presentar alternativas cualitativamente diversas o apetecibles. Es demasiado poca porque le faltan instrumentos institucionales en sentido lato para “dramatizar” su existencia, para comunicar su programática, para afirmar su alteridad*”.

El cuarto argumento -el fraccionamiento de la oposición- hace hincapié en el surgimiento de una mayor fragmentación social que se ve reflejada en múltiples actores de oposición, con lo cual las posibilidades de las estructuras de oposición de llegar a coaliciones mínimas capaces de crear macro-oposiciones compactas, aguerridas, disciplinadas y amenazantes para el Gobierno se han minimizado, creándose más bien micro-oposiciones diversificadas, punzantes, en orden disperso, amenazantes para el Gobierno, para la sociedad, para ellas mismas y para la gobernabilidad.

Ante un escenario de micro-oposiciones parlamentarias, aparece una doble dimensión de la oposición política en el espacio parlamentario, la atomización y fragmentación de la oposición extraparlamentaria -los grupos de presión- y la incidencia que estos tienen sobre las bancadas legislativas y los parlamentarios en forma individual.

Arias (1980) señalaba que los legisladores son hipersensibles a todos los síntomas de inquietud del electorado y se alarman ante cualquier manifestación de hostilidad, debido a la poca defensa y respaldo que tienen de sus partidos políticos. Agrega el autor que sólo un partido fuerte y disciplinado, capaz de mantener firmes sus líneas en las controversias que surjan, podrá hacer frente a la dura lucha de ideas que oponen los grupos de interés. “*Sólo con el respaldo de un partido puede el legislador tratar de resistir las presiones a que se ve sometido. Definitivamente, el congresista aislado es fácil presa del grupo de interés*” (Arias 1980, p. 95).

Si extrapolamos a Reniu (2001, p. 113) al sistema presidencialista, se podría argumentar que cuanto mayor sea la capacidad de la fracción de gobierno o directamente del Poder Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición parlamentaria, menores serán los incentivos para articular coaliciones parlamentarias estables con la bancada oficialista. Igualmente, conforme más capacidad tenga el Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición extraparlamentaria, menores serán los incentivos de ésta en vincularse de forma coyuntural o estructural con las fracciones de oposición parlamentarias.

La fortaleza de la fracción oficialista de ejercer una influencia política sobre el Poder Ejecutivo se encuentra caracterizada por la necesidad y el coste de transacción de votos para la obtención de una mayoría legislativa determinada. Ante una situación de una bancada oficialista por articular mayorías legislativas por poco margen y menor fragmentación en la oposición parlamentaria, mayor será la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos, los cuales tendrán un precio de transacción elevado.

En una relación en la cual la fracción oficialista no puede articular por sí misma una mayoría legislativa, por lo cual requiere negociar con varios legisladores de oposición -sumado a una amplia fragmentación en la oposición parlamentaria-, la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos dependerá de la oferta misma, y sólo en situación de un voto decisivo final de coalición ganadora se obtendrá un coste elevado de transacción.

En el caso de los costes de transacción para votaciones con mayoría calificada, el proceso de negociación para la coalición estará profundamente marcado por la existencia de alternativas de coaliciones para la fracción oficialista, siendo aquellas situaciones sin alternativas las que implican más transacciones y procesos de mayor tensión y conflicto.

Ante esta realidad, se identifica que el ejercicio de la oposición se da en las siguientes situaciones: (a) de la fracción oficialista hacia coaliciones de mayoría conformadas por la oposición parlamentaria, (b) de la principal fracción de oposición hacia la fracción oficialista y al Poder Ejecutivo, y (c) una dispersión y volatilidad de las fracciones de oposición minoritarias.

El ejercicio de la oposición parlamentaria no puede seguir sustentándose en una crítica continua y sistemática a la imagen del Poder Ejecutivo. Debería hacerse como un control político de las acciones de las instituciones gubernamentales basadas además en la capacidad de construir un proyecto alternativo de gobierno. Desde esta interpretación de la oposición legislativa responsable, el control político ha de ser una función transversalizada a la acción misma del quehacer parlamentario, sin circunscribirse estrictamente a un conjunto de procedimientos de control parlamentarios -institucionalidad formal-, pues en la práctica estos conviven con el ejercicio pragmático del control político -las negociaciones, las denuncias mediáticas, entre otros-. Sólo de esta manera se podrá evitar caer en otra tentación legislativa, la responsabilidad política difusa -el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que define-.

Axelrod (2003, p. 28) enfatiza que en entornos complejos, los individuos no están completamente capacitados para analizar la situación y calcular su estrategia óptima; en cambio, puede esperarse que adapten su estrategia en el tiempo basándose en lo que ha sido efectivo y lo que no. Si asumimos como una ley y no una máxima esta afirmación de Axelrod, consideraríamos que los sistemas presidencialistas centroamericanos, en sus realineamientos parlamentarios en situaciones de gobierno dividido, se han encontrado en un proceso de adaptación y experimentación en sus relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Entre cada período constitucional el único legado han sido los cambios reglamentarios y en el mejor de los casos asesores especializados en las estrategias políticas, pero dado que en nuestros sistemas políticos no existe una profesionalización de la carrera parlamentaria -principalmente en el personal técnico legislativo- estamos condenados a una constante experimentación sobre las dinámicas gobierno-oposición parlamentaria cada vez que se inicia un nuevo período constitucional.

Parafraseando a Douglas North y a Robert Axelrod, cuando el primero mencionaba que las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, y el segundo indicaba que las reglas proporcionan un mecanismo poderoso para regular el conflicto en grupos, incluso cuando hay más de dos personas y ninguna autoridad central, podríamos decir que el Parlamento es uno de los canalizadores del conflicto social.

Nos enfrentamos a un panorama sombrío cuando la sociedad ha trasladado el debate político que por excelencia correspondía al Parlamento a los medios de comunicación, cuando la discusión legislativa tiende a darse en dualidades posicionales sin una reflexión profunda del interés supremo que el país requiere entre lo importante y lo urgente, sumando además un andamiaje institucional desfasado y sin capacidad de adaptación funcional a gobiernos divididos en esquemas multipartidarios bipolares. La desconfianza continúa a la hora de la construcción de coaliciones estructurales, entre muchos males endémicos que afianzan la idea del bloqueo y la parálisis legislativa.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los grandes temas de la agenda política nacional se perciben complejos y conflictivos. Pero, ¿desde cuándo ha sido fácil gobernar? ¿Desde cuándo el derecho a disentir desde las reglas de juego ha sido una amenaza para la democracia? ¿Será acaso que aún nuestros sistemas presidencialistas requieren permearse de mayores principios y valores democráticos para asegurar la construcción de acuerdos, o será simplemente aprender a gobernar desde el oficialismo y desde la oposición asumiendo como norte lo que el país

necesita, tanto desde un Poder Ejecutivo que evite caer en el decisionismo, como desde una oposición que sepa gobernar desde su papel de oposición?

Desde el análisis desarrollado se considera que tanto la ingeniería institucional y la falta de voluntad o interés en la construcción de coaliciones parlamentarias menos volátiles - entre otros factores- han contribuido a que el Parlamento se dirija a incrementos de la tensión política manifiesta y latente en las relaciones con el Poder Ejecutivo.

Pareciera que esta reflexión se ha entrañado en identificar las rutas y sendas posibles de tránsito en un laberinto que no sabemos si posee salida alguna, cuando quizás lo que habría que considerar es la validez de la existencia de dicho laberinto. ¿Será acaso que las democracias centroamericanas requieren incursionar en un serio debate de reforma sobre su sistema político? ¿Podrán avanzar hacia un presidencialismo atenuado?

Estas interrogantes nos llevan a considerar si la clase política gobernante tendría la suficiente madurez de provocar una discusión y reflexión de calidad por encima de las pasiones político electorales, y si la comunidad académica, como las organizaciones de la sociedad civil, pueden exigir un diálogo de calidad.

Entrar a explorar las características institucionales de un posible presidencialismo atenuado para nuestros sistemas políticos es por sí mismo objeto de otra amplia reflexión. Empero, se ha de señalar que la inspiración básica del mismo radica en la institucionalización formal de la institucionalidad informal, garantizando un uso democrático, reglamentado y accesible de la misma a los jugadores políticos del sistema, con capacidad de superar las situaciones de entramamiento político.

De no adoptar reformas coyunturales o estructurales capaces para crear adecuados sistemas de incentivos para las conductas cooperativas entre los agentes políticos, la propensión hacia el antagonismo y recreación de las luchas electorales pondrán en riesgo la estabilidad institucional. Entonces, ¿cómo superar esta tendencia por las coaliciones parlamentarias coyunturales que reflejan una fragmentación social con preferencia a la política hecha sobre temáticas específicas *-issue politics-* y por tanto a la consolidación de una fragmentación y dispersión del proceso decisional legislativo?

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, Bruce 2000 “*The New Separation of Powers*”, en Harvard Law Review, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000), pp. 663 - 729.

AGUILAR, José 2002 “*Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867 - 1872*”, en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 - 1997*, CIDE / Taurus, México.

ALCÁNTARA, Manuel. 2004 “*¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*”. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona - .

_____ 2005 “*Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*”. AQUILAFUENTE - Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

_____ et al 2005 “*El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*”. AQUILAFUENTE - Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

ALTMAN, David 2000 “*Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: Between the tyranny of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects*”. Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16 - 18. Disponible en: www.lasa.international.pitt.edu/Lasa_2000/altman.pdf

_____ 2001 “*Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura*”, en Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanya. Disponible en www.iigov/revista/?p=8_12

AMPARO CASAR, María (2000) “*Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México. 1997 - 1999*”. En “*Política y Gobierno*” Vol. VII, Núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

_____ & MARVÁN, Ignacio 2002 “*Introducción*”, en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 - 1997*, CIDE / Taurus, México.

- _____ 2002 “*Perspectiva política de un gobierno dividido en México*”, en María Amparo Casar &
- ARIAS, Oscar 1980 “*Grupos de presión en Costa Rica*”, Editorial Costa Rica, San José.
- ARTIGA, Álvaro, 2001 “*El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos políticos en Centroamérica*”, en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- AXELROD, Robert 2003 “*La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*”. Fondo de Cultura Económica, México.
- CAMERON, Charles M. (2000) “*Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*”. Cambridge University Press Political Economy of Institutions and Decisions, United States
- CAREY, John M. 1996 “*Term limits and legislative representation*”, Cambridge University Press, United States of America
- CARRILLO, F. & JARQUÍN, E. 2001 “*El Déficit de la Democracia en América Latina*”, en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- CHASQUETTI, Daniel 2003 “*Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*” en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.
- DEHEZA, Grace Ivana 1998 “*Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur*”, en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- ELGIE, Robert 2005 “*Divided Government in Comparative Perspective*”, Oxford University Press, United States of America.

FERNÁNDEZ, Oscar (1992) *“La bipolaridad partidaria en Costa Rica: entre la escena y la arena”*. Documento presentando en el Coloquio Internacional sobre Democracia y Democratización en Centroamérica, organizado bajo el auspicio de la Comisión de Comunidades Europeas y de la Universidad de Costa Rica, San José 14 - 18 de septiembre. Disponible en: <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/Parti2.pdf>

_____ 2001 “Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy” en La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

GARCÍA, Fátima & MARTÍNEZ, Elena 2002 *“La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?”*, en Revista Instituciones y Desarrollo N° 12 y 13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanya. Disponible en www.iigov/revista/?p=12_13

HAGGARD, S. & MC CUBBINS, M. 2001 *“Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy”*, en Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.

Hagamos Democracia 2007 *“Barómetro legislativo”*, N° 2 Abril, Managua.

JIMÉNEZ, Margarita 2006 *“La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida”*. Miguel Ángel Porrúa - Cámara de Diputados en apoyo a la investigación académica. México.

KELLY, Sean 1994 *“Punctuated Change and the Era of Divided Government”* en: Lawrence C. Dodd & Calvin Jillson, New Perspectives on American Politics, CQ Press, Washington.

LOCKE, John 1999 *“Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil”*, edición de Pablo López Alvarez, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.

LÓPEZ AGUILAR, J. 1991 *“Minoría y oposición en el Parlamentarismo”*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.

LUJAMBIOO, Alonso 2003 *“Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”* en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

MAINWARING, Scott & SOBERG SHUGART, Matthew. 2002 “*Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg.(ed.), Paidós, Argentina

_____ & Shugart Soberg M 2002 “*Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina*”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M.(ed.), Paidós, Argentina

MASSARI, Oreste 1997 “*Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias*”, en *La oposición en las democracias contemporáneas*”, Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

MOLINAR, Juan. 1991 “*Counting the number of parties: an Alternative Index*” en: *American Political Science Review*, Volumen 85, N° 4, December 1991. Disponible en: <http://www.jstor.org> o en, <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%28199112%2985%3A4%3ACTNOPA%3E2.0.C0%3B2-0>

MONTESQUIEU 1997 “*Del Espíritu de las leyes*”, Editorial Porrúa. México.

MORA - DONATTO, Cecilia 2006 “*Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*”. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.

MORGENSTERN, Scott 2002 “*Explaining legislative politics in Latin America*”, en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ 2002 “*Towards a model of Latin American Legislatures*”, en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ 2004 “*Patterns of legislative politics*”, Cambridge University Press, United States of America.

Nietzsche, Friedrich 1999 “*El Ocaso de los Ídolos*”. EDIMAT Libros, España.

NOHLEN, Dieter 1998 “*Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*”, en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

NORTH, Douglas 2005 *“Institutions, Institutional Change and Economic Performance”*, Cambridge University Press, United States of America.

PASQUINO, Gianfranco 1995 *“La Oposición”*. Alianza Editorial Colección de Ciencia Política, España.

_____ 1997 *“Por qué y como estudiar la oposición”*, en La oposición en las democracias contemporáneas”, Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

_____ 1998 *“La oposición”*, Alianza Editorial, Salamanca.

PAYNE, Mark, ZOVATTO, Daniel & MATERO, Mercedes 2006. *“La política importa: democracia y desarrollo en América Latina”*. Washington, D.C.: BID e International IDEA.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. 2003 *“Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?”* Latin American Research Review, Vol 38, N° 3, October. Disponible en: www.larr.lanic.utexas.edu/sample_issues/perez-linar.pdf

PESSANHA, Charles 2001 *“Poder legislativo del Ejecutivo en Brasil: decreto - ley y medida provisoria, 1965-1999”*, en Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

RENIU VILAMALA, Joseph M^a 2001 *“Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”*. Tesis de Grado para optar al Título de Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona, Barcelona.

SARTORI, Giovanni 1994 *“Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados”*, Fondo de Cultura Económica, México.

_____ 1995 *“Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo”*. Alianza Universidad, Madrid.

_____ 1996 *“Límites de la ingeniería constitucional”* en Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.

- _____ 1998 “*Ni presidencialismo ni parlamentarismo*” en La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.
- _____ 2003 “*¿Qué es la democracia?*” Colección Pensamiento, Editorial Taurus, Argentina.
- SOBERG SHUGART, Matthew 2001 “*Sistemas de Gobierno en América Latina: Frenos y contrapesos en una era de globalización*”, en Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- _____ & Haggard, Stephan. 2001 “*Institutions and Public Policy in Presidential Systems*”, en Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.
- STROM, K. 1990 “*Minority Government and Majority Rule*”. Cambridge University Press, United States of America,
- THIBAUT, Bernhard 1998 “*El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada*”, en El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- TSEBELIS, George 2002 “*Veto Players. How Political Institutions work*”, Princeton University Press, United States of America.
- VALADÉS, Diego 2003 “*El gobierno del gabinete*” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- VARGAS, Jean Paul 2001 “*Negociación parlamentaria: el caso combo ICE*”. Monografía presentada para optar el Título Master en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, San José.
- _____ 2007 “*Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense*”. Tesis de grado presentada para optar el Título de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.
- _____ & Corral, Margarita 2007 “*Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coaliciones en los presidencialismos centroamericanos*” - en prensa -.

Fragmentación y polarización de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica

Álvaro Artiga-González

Para tratar la temática sobre la fragmentación y polarización de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica, vamos a formular este asunto como pregunta: ¿En qué medida, los sistemas de partidos centroamericanos son fragmentados e ideológicamente polarizados? Para responder vamos a revisar el formato o número de partidos y la moderación o polarización ideológica de la competencia partidista.

Sobre este último punto haré un cuestionamiento al peso explicativo que pueda tener la ideología, en términos izquierda-derecha, sobre el comportamiento de los partidos y sus seguidores. Desde ya sostengo que ésta poco aporta al entendimiento de la competencia partidista. Los sistemas de partidos centroamericanos se estructuraron a partir de unas fracturas políticas relacionadas con el régimen político vigente antes que con una concepción de la política en términos de izquierda-derecha. La superación de las fracturas originantes de los sistemas de partidos estaría en la base de la confusión identitaria de los partidos de la Centroamérica de inicios del siglo XXI.

Formato o número de partidos

En primer lugar veamos cuántos son los partidos que realmente cuentan en cada uno de los países del área. Para ello podemos hacer uso del llamado número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979). Éste nos servirá para hacernos una idea de cuán fragmentados son los sistemas de partidos de la región. El cuadro 1 nos presenta claramente la poca fragmentación de todos los sistemas de la región, excepción hecha de Guatemala aunque también hay que considerar que sólo contamos con dos elecciones libres para el período que estamos considerando. En este cuadro se muestra el número efectivo de partidos tanto para elecciones presidenciales como legislativas. Si pretendiéramos describir tendencias diríamos que las elecciones de la primera década del siglo XXI muestran una disminución de la fragmentación incluyendo el caso de Costa Rica, donde el año 2002 aparecería como una elección crítica que habría marcado el paso de un sistema bipartidista a uno multipartidista.

Moderación y polarización

Una diferencia que puede encontrarse en los sistemas de partidos centroamericanos es el grado de moderación o polarización de la competencia partidista. Lo que intuitivamente podía afirmarse hasta hace algunos años, hoy puede mostrarse empíricamente gracias a las mediciones sobre ubicación y auto-ubicación ideológica que la Universidad de Salamanca, España, ha venido haciendo a los parlamentarios latinoamericanos.⁴⁸

Cuadro 1

Evolución del número efectivo de partidos en Centroamérica, 1990-2006

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.
1990	2,0	2,2							2,1	2,1
1993							2,0	2,0		
1994	2,1	2,3	3,0	3,1						
1995										
1996									2,4	2,7
1997			--	4,1			2,2	2,1		
1998	2,4	2,6								
1999			2,7	--	3,8	2,4				
2000			--	3,5						
2001							2,1	2,4	2,0	2,0
2002	3,2	3,7								
2003			--	3,5	4,3	4,6				
2004			2,2	--						
2005							2,2	2,3		
2006	3,0	3,3	--	3,0					n.d.	n.d.
Promedio	2,5	2,8	2,6	3,4	4,1	3,5	2,1	2,2	2,2	2,3

n.d. = no disponible.

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

48 Actualmente (junio de 2005) se encuentra disponible, en forma de boletín, la información respectiva para los casos de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Aquí utilizaré la versión electrónica de estos boletines. Para el caso de Guatemala utilizaré la información disponible en Alcántara y Freidenberg (2001).

Según Sani y Sartori (1992), la polarización puede determinarse de dos formas diferentes: como la distancia percibida por las élites políticas -por lo general miembros del Parlamento-, en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos, o bien como la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos. Esta última opción -ideológica-programática- resulta ser una aproximación más o menos intuitiva (Crespo, 1996) que no está ajena a la subjetividad del analista.

Para evitar este sesgo subjetivo, la polarización puede estudiarse a partir de la auto-ubicación de los electores en una escala izquierda-derecha, de tal manera que quienes se colocan a sí mismos en los lugares extremos de dicha escala tienden a percibir los partidos opuestos en posiciones más alejadas. Cuando los electores se auto-ubican en las posiciones de centro (ya sea centro-izquierda, centro o centro-derecha) la polarización es moderada si se le compara con una situación en donde la mayoría del electorado se auto-ubica en los extremos o se identifica con partidos extremistas.

Cuadro 2

Auto ubicación media y distancia ideológica de los parlamentarios de los principales partidos centroamericanos

País / Año	Autoubicación media	Principales partidos		Distancia ideológica
El Salvador		FMLN	ARENA	
1994	5,28	1,53	8,28	0,75
1997	5,08	1,46	9,76	0,92
2000	5,08	1,59	9,55	0,88
2003	5,13	1,22	9,31	0,90
Costa Rica		PLN	PUSC	
1994	5,19	5,46	8,15	0,30
1998	5,42	5,07	8,19	0,35
2002	5,57	5,57	7,38	0,20
Honduras		PL	PN	
1994	5,44	4,72	8,48	0,42
1997	6,17	5,76	8,37	0,29
2001	5,80	5,87	8,65	0,31
Nicaragua		FSLN	PLC	
1997	5,09	2,39	9,16	0,75
2002	4,77	1,86	9,01	0,79
Guatemala		FRG	PAN	
1999	n.d.	4,93	6,67	0,19

Fuente: elaboración propia con información de USAL y Alcántara y Freidenberg (2001).

Como alternativa a los datos de auto-ubicación de los electores para todos los países considerados en este trabajo -según fuentes comparables- contamos con la información sobre ubicación y auto-ubicación de los parlamentarios de los principales partidos centroamericanos -ver Cuadro 2-. Además, esta información está disponible para varias legislaturas. Ello permite inclusive hacer un seguimiento de la evolución de esta característica de los sistemas de partidos centroamericanos tras la finalización de los conflictos armados.

Si una cosa deja claro el cuadro 2 es la existencia de dos clases de sistemas de partidos bajo el criterio de la polarización, medida a través de la distancia ideológica⁴⁹. Esta distinción ya era de esperarse intuitivamente. Sin embargo ahora contamos con datos objetivos para ver cómo Costa Rica, Honduras y Guatemala forman una clase con sistemas de partidos moderados, mientras que El Salvador y Nicaragua tienen los sistemas de partidos con la más alta polarización en la región. Los datos de Guatemala sólo se refieren a la primera legislatura después de los Acuerdos de Paz, por tanto, no se muestran los datos para la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG) que podría haber significado algún tipo de polarización semejante a la registrada en El Salvador o Nicaragua.

La URNG no tuvo el desempeño electoral del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Incluso su peso disminuyó más para la segunda legislatura post conflicto. En realidad lo que habría que ver es el comportamiento de la autoubicación en el período 2003-2007 para el cual todavía no está disponible la información. Necesitaríamos datos correspondientes a las coaliciones Gran Alianza Nacional (GAN) y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) que, en todo caso, no polarizan el sistema.

Mientras la polarización generada por el FMLN y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) de El Salvador es mayor que la provocada por FSLN y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) en Nicaragua, el sistema de mayor moderación sería el guatemalteco. Ahora bien, esta información nos está describiendo los sistemas de partidos parlamentarios. Esto es importante puesto que nos da indicios de cómo puede ser el juego político entre las diversas fracciones legislativas en cada uno de los parlamentos centroamericanos. En otras palabras,

⁴⁹ Según Sani y Sartori (1992), la distancia ideológica nos da la medida en que dos grupos cualesquiera del electorado o de las élites parlamentarias en nuestro caso difieren en su autoubicación o en la ubicación que le asignan a sus partidos. En el cuadro 4 la distancia ideológica se ha calculado como la diferencia entre las ubicaciones medias de los grupos parlamentarios de los partidos en cuestión, dividida por 9 que es el rango de la escala de autoubicación de 1 a 10 utilizada por la Universidad de Salamanca para producir esta información.

puede sospecharse que los acuerdos entre las fracciones de los partidos que polarizan el sistema sea más difícil que entre aquellos cuyas posiciones son más moderadas. Lo que no nos dice esta información es cuán polarizados o moderados son los electores de estos partidos.

Evidencia de la polarización ideológica a nivel de los electores está disponible para el caso salvadoreño. Encuestas de opinión pública preelectorales realizadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, utilizaron la misma escala de autoubicación ideológica de 1 a 10 empleada para medir la polarización de las fracciones parlamentarias. Con esa información he elaborado el cuadro 3 que nos permite ver, al menos para tres años electorales, el comportamiento de esta variable. Según este cuadro, para 2003 la mayor parte de los electores estaba en las posiciones centrales de la escala 1-10. Sin embargo, los partidos predominantes, los que definen la dirección de la competencia, se ubican hacia los extremos. ¿Qué consecuencias tiene esta divergencia ideológica entre partidos y electores?

Cuadro 3

Autoubicación ideológica de los electores salvadoreños, 2003, 2004 y 2006.

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	9,6	2,1	4,5	5,9	17,6	10,1	11,0	13,2	5,5	20,4
2004	13,8	2,3	3,9	3,9	13,6	6,2	7,9	10,8	7,6	29,9
2006	13,0	3,9	5,7	5,6	16,6	10,3	8,7	10,6	7,5	18,0

Fuente: elaboración propia con datos de IUDOP (2003 y 2006).

Es difícil establecer con claridad alguna tendencia con tan pocos puntos de comparación para la autoubicación ideológica de los electores. Sin embargo, hay un par de asuntos sobre los que quisiera llamar la atención. En primer lugar, según el cuadro 3 las elecciones de 2004 habrían sido una oportunidad propicia para aumentar la polarización del sistema. Recordemos que se trataba de elecciones presidenciales cuyo efecto polarizante de por sí ya es mayor. Al hacer una comparación de electores que se ubican en los extremos de la escala entre ambos tipos de elecciones, los valores mayores se registraron en 2004.

Comparando los años de las elecciones legislativas (2003 y 2006) resulta curioso el movimiento registrado de leve incremento en las posiciones del centro hacia la izquierda mientras se da un descenso, también leve, en las posiciones del centro hacia la derecha. Esto vendría a indicar un leve desplazamiento del electorado desde la

derecha hacia la izquierda. El cuadro sobre los parlamentarios, mostrado anteriormente, no tiene los datos para la legislatura que comenzó en 2006 en el caso de El Salvador, pero registra un movimiento parecido entre 1994 y 2003.

La autoubicación media de los parlamentarios salvadoreños de todos los partidos habría pasado de 5,28 a 5,13. Este movimiento correspondería con el identificado para el caso de los electores. Empero, esta afirmación debería ser tomada más como hipótesis que como hallazgo definitivo acerca de la evolución de la competencia entre los partidos salvadoreños. Ahora bien, el cuadro 2 nos muestra cómo entre 1994 y 2003 se incrementó la polarización del sistema.

La distancia ideológica aumentó en 15 décimas, pasando de 0,75 a 0,90. Como hemos visto, es posible que la cercanía de la elección presidencial de 2004 esté en la base de la explicación de tal comportamiento. Hay que esperar los datos para la nueva legislatura 2006-2009 para ver si efectivamente se trata de un comportamiento hacia el aumento de la polarización o si, partiendo de 1997, el movimiento es más bien hacia la disminución. Con la información disponible resulta aventurado establecer una clara tendencia en cualquiera de los dos sentidos.

La ideología puesta en cuestión

Si volvemos a los datos de autoubicación ideológica de los electores salvadoreños -cuadro 3-, aunque no sea posible establecer una clara tendencia acerca de la polarización con sólo tres puntos temporales de comparación, vale la pena hacer una breve discusión sobre la suerte electoral de los partidos en el centro ideológico.

Si nos fijamos detenidamente en la parte central del cuadro vemos que hay una sustantiva cantidad de electores ubicados en, o cerca de, la posición cinco en las tres curvas de autoubicación. Prácticamente allí está el segundo grupo más grande después de los que se ubican en la posición diez superando incluso a los que están más a la izquierda. ¿Por qué entonces no cuaja una opción partidista de centro? Si utilizamos este modelo espacial para describir el comportamiento de los electores -y de los parlamentarios- y de allí sacamos conclusiones sobre el sistema de partidos, ¿por qué no deberíamos utilizarlo para describir el comportamiento de un grupo de ellos -los que se ubican al centro- y sacar conclusiones sobre la probable fuerza de algún agrupamiento partidista de centro? Dicho de otra manera, ¿por qué Cambio Democrático (CD), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido de Conciliación Nacional (PCN) no tienen mejor suerte electoral que el FMLN, si están más cercanos a ese polo electoral de centro? ¿Por qué tiene que haber una competencia centrífuga en lugar de una competencia centrípeta?

Si tomamos en cuenta los resultados de las elecciones legislativas en 2000, 2003 y 2006, notaríamos que estos tres partidos acumularon juntos el 21,4, el 26,7 y 21,4 por ciento de los votos válidos. Ello da la idea de la fuerza electoral probable de un solo partido ubicado en el centro. Sin embargo, los partidos extremos (ARENA y FMLN) obtuvieron por arriba de los 30 puntos porcentuales cada uno en cada elección. Hay algo aquí que no cuadra. ¿Por qué el polo electoral del centro no es tal en términos de resultados electorales? Alguien podría decir que se trata de algo obvio. El polo electoral del centro tiene que optar entre tres partidos mientras que los polos en los extremos no tienen más opción. Este razonamiento nos llevaría a afirmar que ni CD compite por electores con el FMLN ni el PCN compite con ARENA. La competencia se daría en el centro y mientras estos tres partidos compitan entre sí, los de los extremos estarían permanentemente sacando ventaja. No obstante este razonamiento, podríamos intentar otra explicación.

¿Qué tal si los electores no votan en términos de ideología como lo supone el razonamiento tradicional? Es posible imaginar que los electores sigan otra lógica aunque los partidos se autorreconozcan como ideológicamente orientados. Así, FMLN sería un partido autoproclamado de izquierda y ARENA sería un partido autoproclamado de derecha. Como la mayor parte del electorado tradicionalmente vota a estos partidos, la conclusión lógica es que el electorado vota según la ideología de los partidos. Pero, a decir verdad, y por extraño que pueda parecer la siguiente afirmación, se trata de una explicación que no está demostrada científicamente.

Diversos analistas asumen que los electores se comportan en términos ideológicos porque asumen que los partidos compiten en esos términos. Dando por sentado que así son las cosas, la suerte electoral de los partidos de centro aparece como un enigma. Hay quienes quieren salvar la explicación tradicional diciendo que los partidos en el centro no logran capturar la confianza de los electores allí ubicados. O también, suelen decir estos analistas, que tales electores no se sienten representados por aquellos partidos. En cualquiera de los dos casos se está ofreciendo una explicación que se sale del modelo y que introduce otro razonamiento. Yo me pregunto: ¿Acaso no hay otras formas de explicar el comportamiento electoral que no sea la ideológica? ¿Por qué no se intenta una explicación desde otros enfoques o tomando en cuenta otros factores que no sean la ideología? En parte creo que la costumbre pesa aquí mucho entre los analistas. Siempre oyeron hablar de izquierda y derecha, lo dieron por cierto, y ellos mismos hablan de esa manera. En parte creo que es por desconocimiento, por falta de información.

Los sistemas de partidos centroamericanos y el clivaje izquierda-derecha

En este apartado quiero abordar la importancia que pudo haber tenido, o no, el clivaje izquierda-derecha en la configuración de los sistemas de partidos centroamericanos. Un hecho constatable es que no en todos los países existen partidos relevantes a la izquierda del espectro ideológico. De hecho, Guatemala es el país en donde los partidos que estructuran la competencia están en el lado derecho del espectro pese a tener un formato multipolar. Honduras estaría en una situación parecida con la diferencia de que su formato es bipartidista. Esto no quiere decir que en estos países no existan partidos de izquierda. En Guatemala está la URNG y en Honduras el Partido de Unificación Democrática (PUD). Pero la competencia se da más bien en el lado derecho del espectro lo cual genera dudas sobre la relevancia del clivaje izquierda-derecha en estos países.

Los sistemas de partidos más polarizados del área, los de El Salvador y Nicaragua, tienen un partido relevante a cada lado del espectro. FMLN y ARENA en el caso salvadoreño y FSLN y PLC en el caso nicaragüense. ¿Significará este fenómeno que en estos países sí ha sido importante el clivaje izquierda-derecha? En otras palabras, ¿se han estructurado los sistemas de partidos de estos países en términos de izquierda-derecha? Si comparamos los casos de El Salvador y Nicaragua, por un lado, y el de Guatemala, por el otro, resulta intrigante por qué en este último la URNG no tiene similar fuerza política que sus pares FMLN y FSLN siendo que los tres constituyeron los frentes guerrilleros que libraron una prolongada lucha armada contra los respectivos gobiernos. A la vez, resulta interesante notar que los partidos de izquierda FMLN y FSLN han resultado relevantes independientemente del formato del sistema. En un caso se trata de un formato multipartidista mientras que en el otro es un formato bipolar.

El caso que sobresale al hablar de la izquierda y la derecha en Centroamérica es el de Costa Rica, puesto que por 50 años su competencia electoral fue estructurada por los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) que representarían posiciones ideológicas a cada lado del clivaje izquierda-derecha con la peculiaridad que la dirección de la competencia es centrípeta, contrario a lo que ocurre en El Salvador y Nicaragua. Como hemos visto anteriormente, el sistema de partidos costarricense se caracteriza por ser moderado en términos de polarización.

Ahora podemos preguntarnos, siendo que se reconocen en tres países de Centroamérica partidos importantes tanto a la derecha como a la izquierda del espectro ideológico ¿puede sostenerse que ha sido este clivaje el que estructuró sus sistemas de partidos? ¿Representan realmente una oposición izquierda-derecha los partidos PLN, FMLN y FSLN, por un lado, y PUSC, ARENA y PLC, por otro?

Como en Honduras y Guatemala la competencia electoral está sesgada hacia la derecha, ¿puede sostenerse que ha sido sobre otro tipo de clivaje que se estructuró su sistema de partidos? En otras palabras, ¿qué fractura social, si es que la hay, representan las oposiciones Partido Liberal (PLH) y Partido Nacional (PNH) en Honduras y GANA y UNE -o PAN y FRG- en Guatemala siendo que no es una oposición en términos de izquierda-derecha?

En un trabajo anterior (Artiga-González, 2002) propuse, para el caso salvadoreño, interpretar la estructuración de su sistema de partidos a partir de dos fracturas o conflictos sociales: la posición frente al régimen político oligárquico y frente al sistema capitalista. Los conflictos respectivos estarían en la base de las diversas manifestaciones partidistas -la oferta- expresadas a lo largo del siglo XX. En la medida en que la economía salvadoreña se estructuró como agro-exportadora, el control sobre la propiedad y el uso de la tierra fue fundamental. El régimen político creado expresaba el dominio de la oligarquía agro-exportadora sobre el resto de la sociedad. Por mucho tiempo, al menos durante cinco décadas, los grupos oligárquicos vieron defendidos sus intereses por gobiernos militares.

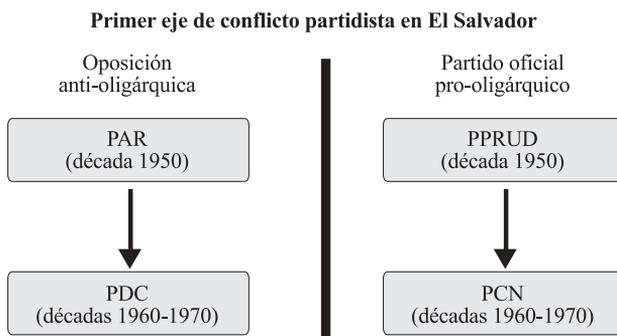
La represión y la exclusión política fueron dos características del régimen político pro-oligárquico vigente entre 1930 y 1980. La exclusión se refiere tanto a las propuestas de reforma agraria como de los actores que las abanderaban. Dicha exclusión podría consistir en no permitir el acceso al poder de aquellos que intentaran modificar el régimen de tenencia y uso de la tierra así como prohibir la sindicalización de los campesinos o inhibir la representación de sus intereses.

La diversificación de la economía agro-exportadora en la segunda mitad del siglo y el incipiente desarrollo industrial no significó una apertura del régimen que seguía estando bajo control de los militares y expresaba la promoción y defensa de los intereses de los grupos oligárquicos. Cualquier intento de modificar el status quo encontró como respuesta gubernamental la represión. Los fraudes electores de 1972 y 1977 expresaron claramente el nivel de exclusión política al que estaba sometida la sociedad salvadoreña. En este largo período se suceden pares de partidos políticos como expresión de este conflicto en términos bipartidistas (Fig.1). Ante un partido oficial se desarrolló el principal partido de oposición.

En la década del 70 un nuevo conflicto se desarrolló sin sustituir al eje anterior. Más bien se trata de una transposición. Las nuevas oposiciones ya no tienen que ver únicamente con el régimen sino con la forma de organizar la economía y la sociedad. Podemos hablar de posiciones pro y anti capitalistas. Incluso algunos de los grupos que asumen esta oposición proceden de los grupos que asumían únicamente posiciones anti oligárquicas. El surgimiento y desarrollo de las guerrillas que ya en

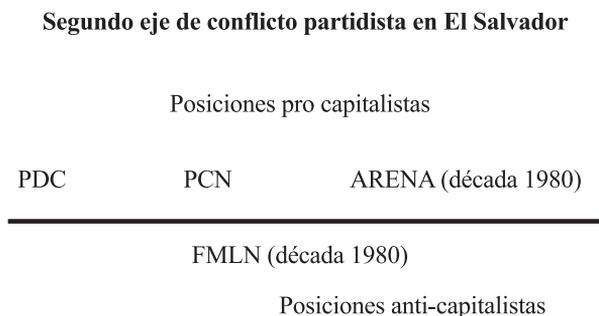
la década del 80 constituyeron el FMLN expresa la existencia de este eje de conflicto.

Figura 1



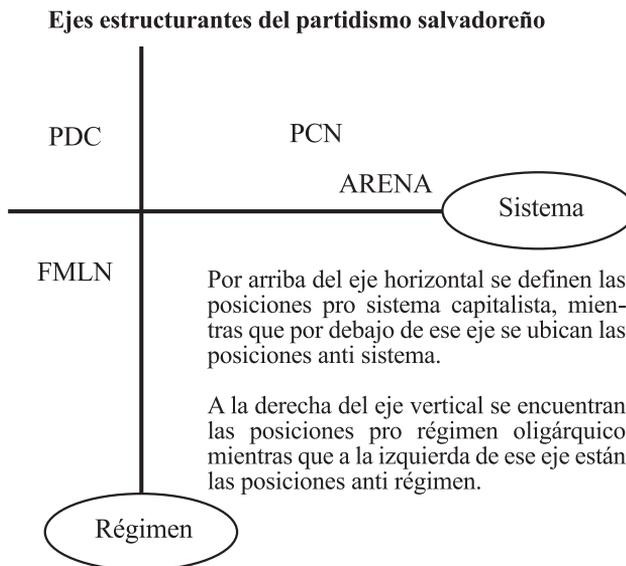
Como resultado de la sobreposición de estos dos ejes, el partidismo salvadoreño podría ser representado más bien en dos dimensiones (fig.2). Lo prolongado del conflicto armado entre las organizaciones guerrilleras y el gobierno salvadoreño permite que se consoliden dos expresiones partidistas nuevas (FMLN y ARENA) que se superponen a las ya existentes (PDC y PCN). De este proceso se estructura la competencia partidista de la década del 90 bajo un formato multipartidista. La vigencia de los dos ejes de conflicto se pone en evidencia en el juego de alianzas. En la década del 80 y mientras es gobierno el PDC (1984-1989) enfrenta las oposiciones del PCN y ARENA, por un lado, y del FMLN, por el otro. La primera oposición se explica por la implementación de tres reformas importantes: agraria, de la banca y del comercio exterior. Estas reformas afectaban directamente el poder de la oligarquía terrateniente que ya no cuenta con el apoyo incondicional de los militares, que pactaron con el PDC para llevar a cabo localmente el plan de contrainsurgencia diseñado por la Administración del presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan. La oposición del FMLN es enfrentada por el PDC con apoyo del PCN y ARENA.

Fig.2



La superposición de los dos ejes de conflicto mostrada en la fig.3 expresaría una estructuración bidimensional del sistema de partidos salvadoreño. La interpretación de esta estructuración no ha considerado un eje ideológico en términos de izquierda-derecha por más que los partidos mostrados en las figuras 2 y 3 apelen a estos términos como parte de su identificación. Si preguntamos a militantes del PCN y ARENA sobre su ideología seguramente contestarán que es de derecha mientras que militantes del FMLN responderán que es de izquierda. Pero, ¿qué pasa si preguntamos a militantes del PDC? Es muy probable que afirmen que su ideología es de centro. Este me parece que es el punto. Porque el centro no alude a una ideología sino a una ubicación en una dimensión. Evidentemente si en esa dimensión el FMLN está a la izquierda y ARENA a la derecha, necesariamente el PDC se ubica en el centro. Si recurrimos a un plano bidimensional para representar las oposiciones partidistas hablar del centro no tiene sentido, como tampoco lo tiene hablar de izquierda y derecha.

Fig.3



¿Es posible hacer una interpretación similar para el caso del sistema de partidos de Nicaragua? En otras palabras, ¿podría relativizarse el peso explicativo para el partidismo nicaragüense de la dimensión izquierda-derecha? ¿La bipolaridad nicaragüense no nos está diciendo que la política allí se estructura sobre una dimensión y que la presencia del FSLN es evidencia suficiente que esta dimensión corresponde a un clivaje ideológico izquierda-derecha? En las líneas que siguen mostraré que el proceso de configuración del sistema de partidos nicaragüense también puede explicarse sin recurrir a la dimensión izquierda-derecha. Es más, mi

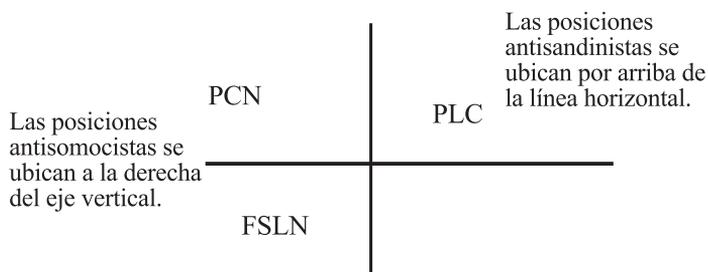
propuesta es que los mismos clivajes identificados para el caso salvadoreño son aplicables al caso nicaragüense. El primer eje de conflicto sería el que define las posiciones pro y anti régimen.

En Nicaragua, antes que un régimen oligárquico, lo que prevalece desde la década del 30 hasta 1979 es el régimen somocista. La dinastía de los Somoza, apoyados por la Guardia Nacional -cuerpo militar creada por Estados Unidos como garante del orden luego de su intervención directa en la década de 1920- controla el gobierno y sectores importantes de la actividad económica hasta que es expulsada del poder por la vía armada. En este sentido el clivaje en torno al régimen político define posiciones anti y pro régimen somocista. La expresión partidista del somocismo fue el Partido Liberal Independiente (PLI) mientras que la principal expresión partidista opositora a este régimen habría sido el Partido Conservador de Nicaragua (PCN).

Como en El Salvador, la exclusión y represión practicada por el régimen somocista favoreció el desarrollo de una oposición anti sistema encabezada por el FSLN. Pero en la medida en que el régimen político nicaragüense tenía apellido, el juego de alianzas opositoras se tradujo en un bloque opositor anti somocista en la que sobresalieron los conservadores y los sandinistas. Este juego de alianzas, que no habría existido en El Salvador, es lo que adopta una expresión bipolar en el sistema de partidos. Así, en las décadas del 60 y 70 el clivaje predominante define posiciones anti y pro Somoza. En la figura 4 tal clivaje queda representado por el eje vertical. Al lado derecho está la oposición anti somocista, la cual subordina el clivaje en torno al sistema en su lucha por desplazar a Somoza del poder. Una vez alcanzada esta meta en 1979, las oposiciones anti y pro régimen somocista son desplazadas por una nueva oposición entre bloques anti y pro sandinistas. En el bloque anti sandinista sobresalen los Conservadores y, poco a poco, los Liberales desprendidos del bloque somocista.

Fig.4

Ejes estructurantes del partidismo nicaragüense



Al utilizar la figura 4 para explicar la configuración del sistema de partidos nicaragüense no necesitamos recurrir a la dimensión izquierda-derecha. A diferencia del caso salvadoreño, el sistema de partidos en Nicaragua todavía muestra altos niveles de fluidez lo cual pone entre paréntesis la bipolaridad del sistema. Ello queda recogido en la figura 4 en el campo vacío que estaría dejando el PCN como manifestación del peso que han tenido en la competencia los partidos FSLN y PLC. Es justamente aquí donde hay que agregar un factor que no tiene el caso salvadoreño. Me refiero al peso de las personalidades.

Si por algo se caracterizó la política nicaragüense del siglo XX es por el juego que en ella tuvo el liderazgo político expresado en los llamados pactos, siendo los últimos realizados bajo el liderazgo de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán en 1999 y 2004 para reformar la Constitución Política nicaragüense. Estos pactos no podrían ser explicados recurriendo a la ideología, según la cual el FSLN sería el partido más a la izquierda y el PLC estaría ubicado en la posición más a la derecha. Ambos serían responsables de la polarización extrema que exhibe este sistema comparable en la región centroamericana únicamente al salvadoreño. El cuestionamiento a la utilidad de la ideología para explicar la política nicaragüense se vuelve entonces más fuerte porque si la polarización fuese ideológica no tendría sentido un pacto entre los extremos. Es indudable que aquí está interviniendo un elemento de racionalidad; es decir, de cálculos estratégicos por parte de los actores.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca).

ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2004). *Elitismo competitivo*. San Salvador: UCA editores.

_____ (2002). “Viejos y nuevos partidos políticos en El Salvador”, en Estudios Centroamericanos (ECA), núm.641-642, pp.253-274.

_____ (2000). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador: FundaUngo.

CRESPO, Ismael (1996). “Izquierda y derecha en la construcción de una cultura política democrática en Centroamérica”, en *Polémica* (cuarta época) 2, pp.23-43.

IUDOP (2003). *Encuesta pre-electoral de febrero de 2003 (Base de datos)*.

IUDOP (2004). *Encuesta pre-electoral de febrero de 2004 (Base de datos)*.

LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein (1979). “*Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe*”, en *Comparative Political Studies*, Vol.12, No.1, pp.3-27.

SANI, Giacomo y SARTORI, Giovanni (1992). “*Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales*”, en Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, pp.413-450.

SARTORI, Giovanni (1992). “*Partidos y sistemas de partidos*”. Madrid: Alianza.

TSE (2003). *Memoria Elecciones Generales 2003*. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.

USAL, “*Costa Rica*”, *Élites parlamentarias latinoamericanas*, Boletín en versión digital. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

USAL, “*El Salvador*”, *Élites parlamentarias latinoamericanas*, Boletín en versión digital. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

USAL, “*Honduras*”, *Élites parlamentarias latinoamericanas*, Boletín en versión digital. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

USAL, “*Nicaragua*”, *Élites parlamentarias latinoamericanas*, Boletín en versión digital. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

La promoción de la ciudadanía activa de las mujeres, fortalecimiento democrático y el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos

Carla Morales

Algunos de los elementos que se abordan en los debates contemporáneos sobre la calidad de la democracia lo constituyen, entre otros, el análisis del sistema de partidos políticos, la configuración de élites políticas y la democratización interna de los partidos. El estudio de cada uno de estos temas supone la elaboración de diversas propuestas de abordaje que generalmente establecen variables, indicadores y condiciones específicas que pretenden señalar características que permiten determinar, en términos generales, si el funcionamiento del sistema democrático cumple con los requisitos básicos.

A pesar del desarrollo de estas investigaciones, rara vez ofrecen criterios de género. Este artículo no se centra en resolver esta situación, pero al menos pretende aportar alguna información básica que pueda servir de insumo para una reflexión que contribuya a que el análisis de la participación política de las mujeres sea considerado parte esencial e integral de los estudios que sobre democracia -con todas sus posibles variaciones- se desarrollen. Si bien la participación política de las mujeres no empieza ni termina en los partidos políticos, este artículo se centrará en reflexionar sobre su realidad en la dinámica política-partidaria.

A pesar de que se afirma que las mujeres son las recién llegadas a la política, en especial cuando hablamos de la participación política partidaria de las mujeres, lo cierto es que siempre han estado ahí. El problema que han enfrentado durante mucho tiempo es que tanto las estructuras internas de los partidos políticos como la cultura y dinámicas políticas, han limitado considerablemente su participación en las esferas de toma de decisión, en particular en los puestos de elección popular.

Hace ya más de dos décadas que el movimiento de mujeres logró colocar en la agenda pública la necesidad de generar cambios estructurales a nivel político, social y cultural que permitieran enfrentar la discriminación de la que ha sido sujeta la mujer por siglos.

Hoy día, a pesar de que pueden reconocerse avances significativos en la protección de sus derechos así como en el fortalecimiento de la institucionalidad, las mujeres siguen enfrentando obstáculos en muchas áreas, siendo el acceso a los puestos de dirección y toma de decisiones una de ellas.

Antes de entrar a ilustrar la situación actual de las mujeres en la vida pública y política, es importante echar atrás en la historia como una forma de evidenciar cómo la exclusión de las mujeres de la política no sólo se remonta en el tiempo sino ver que existía un convencimiento de que no tenían nada que hacer o aportar en la vida pública.

Pensadores y filósofos, que hacían su interpretación de la función del Estado, sus estructuras políticas y el papel de los ciudadanos⁵⁰ en esa realidad, consideraban que las mujeres no sólo no tenían cabida, sino que además insistían en la condición de inferioridad en términos no sólo de su papel dentro de la sociedad, sino también en cuanto a su naturaleza, lo que las hacía menos capaces en términos de inteligencia con respecto a los hombres.

Habiendo hecho este repaso, el artículo pretende presentar la situación de las mujeres latinoamericanas en relación con la promoción de la participación política, así como los recursos que se han implementado para superar los obstáculos para participar de los procesos de elección popular. Después se hace un repaso sobre las leyes, instrumentos internacionales y políticas públicas para la promoción de las mujeres, finalizando con la referencia a los mecanismos de acción afirmativa implementados en diversos países.

De Aristóteles a Condorcet: de la invisibilización al reconocimiento

Pensadores como Aristóteles o Platón no podían concebir a las mujeres como ciudadanas, pues veían como un designio natural su supuesta inferioridad. Para Aristóteles era ciudadano el varón, griego y libre. Los esclavos, las mujeres y quienes no fuesen griegos no cumplían con esa condición. Afirmaba que las mujeres tenían una incapacidad natural para tomar parte de las decisiones públicas, por lo tanto las consideraba discapacitadas morales, reduciendo su participación al espacio privado. Platón, por su parte, dialoga sobre la condición natural de las mujeres hacia el espacio doméstico y siendo esta una habilidad femenina era absurdo plantearse la idea de enfrentarse a esta clase de expertise, las mujeres simplemente no existían, por lo tanto no eran sujetas de ningún derecho político, económico y social.

50 En este caso se utiliza el término ciudadano en masculino y no la ciudadanía como genérico, pues este caso sólo se refiere a los hombres.

Es así como lo masculino se consolida en el imaginario social como una figura de poder y dominio en su condición de ciudadano, de tomador de decisiones, de padre y amo, posición que con pocas variantes perdura hasta nuestros días. De esta forma se aboga por propugnar un universalismo moral que finalmente defiende los derechos de unos cuantos, situación que se repite, como se verá más adelante, con los postulados de la Revolución Francesa.

Al lado de estas propuestas de organización política y social, otros autores como Poulaine de la Barre, que en 1673 publica el libro *Sobre la igualdad de los sexos*, argumenta en contra de la pretendida inferioridad natural de las mujeres, situación que las ha relegado a una situación de subordinación y exclusión. Reivindica el tema de la capacidad, indicando que el entendimiento no tiene sexo y que para lograr equiparar esta situación se deben abrir espacios de educación para las mujeres.⁵¹

Las reacciones no se hicieron esperar. Sylvian Maréchal, autor del Manifiesto de los iguales, propuso no sólo que se les prohibiera leer a las mujeres, sino además se les vetara cualquier actividad vinculada al espacio público.

Como ellos, se podrían citar otros ejemplos de pensadores en cuyas construcciones filosóficas plantean insistentemente la exclusión de las mujeres de los asuntos públicos, pues simplemente su naturaleza las ubica en otros espacios. A pesar de esto, a lo largo de la historia, no siempre contada, se han registrado acontecimientos importantes en los que las mujeres alzaron su voz de protesta cuestionando un sistema que no sólo las excluía del accionar político, sino que tampoco les asignaba un valor dentro de la sociedad.

La Revolución Francesa, que marcó un hito en la historia de la humanidad al enarbolar los principios de igualdad, fraternidad y libertad como valores universales, no cobijó a todos por igual. La Convención de 1793 estableció que todos eran ciudadanos y como tales estarían llamados a ejercer los derechos políticos, con excepción de aquellos que hubiesen sido condenados por pena infamante, los deficientes mentales, los menores y las mujeres.

Pese a que la historia ha sido omisa en reconocer el papel de las mujeres en esa época, es importante señalar que muchas lograron marcar diferencia y aunque vivieron una época que a todas luces era adversa y limitante, lograron plantear una serie de reivindicaciones para salir de la invisibilidad y la opresión.

51 SERRET, Estela. Género y democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, N° 23. Instituto Federal Electoral. México, 2004.

Un ejemplo de ellas es Olimpya de Gouges, una mujer que elaboró en versión panfletaria la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadanía en el que reivindicaba los derechos ciudadanos de las mujeres. Su acción política fue tan importante que a raíz de su trabajo se fundaron en el marco de la revolución las denominadas Sociedades de Mujeres o salones de damas distinguidas, convertidas en promotoras de la discusión, formación y militancia revolucionaria. Esta transgresión le significó perder la vida en la guillotina.

También se puede resaltar el aporte de Condorcet en su obra Sobre la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía, en la que señala: “... *los individuos no pueden ser representados por otros que no posean los mismos intereses. Así, (...) los varones no pueden representar a las mujeres ya que sus intereses son distintos, como lo prueban las leyes opresivas y discriminatorias votadas por los hombres contra las mujeres*”..⁵²

Muchas otras en diferentes momentos de la historia, han luchado por buscar la igualdad de derechos que promovían los principios de la Revolución y tener la posibilidad real de ejercer la ciudadanía plenamente. Posteriormente se registran otros movimientos reivindicativos centrados en la lucha por el acceso a la instrucción y al conocimiento que les era vedado y que ellas reconocían como un recurso de poder, la educación.

La Revolución Industrial marca otro cambio importante en las relaciones sociales, especialmente porque se registra una incursión importante de las mujeres en las actividades remuneradas e implica un nuevo contrato en el ámbito doméstico que de alguna manera las coloca en una posición distinta, aunque siempre de inferioridad. A partir de entonces, las luchas incorporaron otros temas relacionados con las condiciones laborales además de los del derecho a la ciudadanía.

Muchas acciones reivindicativas en la búsqueda de igualdad de oportunidades, por ejemplo en la educación, estuvieron presentes desde el siglo XVII. Estas luchas van construyendo un movimiento social principalmente femenino conocido como las sufragistas y que algunas autoras coinciden en señalar como parte de los orígenes del feminismo.

Estos movimientos que cuestionaban el papel asignado a las mujeres, se van sumando a otras luchas en las cuales veían reflejada su discriminación, en especial en su derecho a la ciudadanía y el ejercicio del voto. En 1840, en Estados Unidos se celebró un gran Congreso para fundar una organización de defensa de los derechos

52 Serret, Estela. Op.cit.

civiles de las mujeres, como un primer esfuerzo por colocar en la agenda pública de discusión el derecho a ser consideradas ciudadanas.

Ocho años después, estas mujeres organizaron y convocaron la Convención de Seneca Falls que dio lugar a la primera organización feminista a favor de los derechos de las mujeres que exigían el reconocimiento de la igualdad por el bien de la humanidad, el deber del hombre de estimular a la mujer para que predique en actividades religiosas y garantizar el sagrado deber del voto.

Los mejores esfuerzos de las sufragistas del siglo XIX y principios del XX, se vincularon a las luchas antiesclavistas y otras aberrantes realidades que ponían en duda la universalización de los principios de la ética de la modernidad, encarnada entonces en los proyectos liberales y socialistas. El derecho al voto y la elegibilidad en función de la representatividad, suponía la máxima aspiración en materia de ejercicio de los derechos políticos, y estos representaban el derecho a lo público. Tales derechos marcaban, colectivamente, el acceso al poder político formal.

La lucha antiesclavista sumada a la del derecho al voto no necesariamente significó un aporte al movimiento pues cuando en 1866 en Estados Unidos se abolió la esclavitud y se otorgó el voto a los ciudadanos de origen africano, las mujeres siguieron excluidas. Esta situación dio origen a la Asociación Nacional por el sufragio de la Mujer, a través de la cual se logra en 1869 que el Estado de Wyoming, les conceda el derecho al voto. Empero, es hasta 50 años después de lucha que la enmienda constitucional número 19 consagra definitivamente este derecho.

Mientras esto ocurría en Estados Unidos, las mujeres en diferentes partes de Europa hacían importantes esfuerzos para ver sus aspiraciones hechas realidad y aportar de esta manera experiencias y conocimientos a mujeres en el resto del mundo.

Si bien el eje central del movimiento de las sufragistas fue el derecho al voto, este espacio también sirvió como plataforma para demandar equidad en la asignación de salarios, el derecho de las mujeres para manejar su propio dinero, administrar sus bienes, tener derecho a ser titulares de propiedades, el derecho de heredar, a desempeñar profesiones liberales y acceso al mismo tipo de educación escolarizada de los varones. En este mismo orden se planteaba la necesidad de reconocerlas como sujetos de derechos, su posibilidad de hablar y escribir en y para el público, circular libremente y no tener que prestar obediencia a un varón.⁵³

53 Serret, Estela. op. cit.

Estas luchas no se hicieron esperar en otras latitudes y Latinoamérica no fue la excepción, el movimiento de mujeres se fue ampliando y diversificando a lo largo del mundo y su acción ha permitido generar cambios importantes en materia de legislación, impulso de políticas públicas y los primeros pasos hacia el cambio cultural.

De la lucha al reconocimiento

Las luchas reivindicativas del movimiento de mujeres en una primera fase de desarrollo estuvo centrada en la obtención del derecho al voto y por lo tanto reconocer la condición de igualdad de las mujeres en relación con su ciudadanía. De esta forma, las mujeres al fin eran consideradas parte de una comunidad política y social de la cual habían estado excluidas, lucha que se extendió por muchos años en la mayoría de los países de América, donde las mujeres no han cumplido 100 años de tener el rango de ciudadanas.

Cuadro 1

Año de concesión del sufragio femenino

País	Año	País	Año
Canadá*	1918	Barbados	1950
Estados Unidos	1920	Antigua y Barbuda	1951
Ecuador	1929	Dominica	1951
Brasil	1932	Grenada	1951
Uruguay	1932	Santa Lucía	1951
Cuba	1934	San Vicente y las Grenadines	1951
El Salvador (limitado)	1939	Bolivia	1952
Rep. Dominicana	1942	San Kitts y Nevis	1952
Jamaica	1944	México	1953
Guatemala (limitado)	1945	Guyana	1953
Panamá	1945	Honduras	1955
Trinidad y Tobago	1946	Nicaragua	1955
Argentina	1947	Perú	1955
Venezuela	1947	Colombia	1957
Suriname	1948	Paraguay	1961
Chile	1949	Bahamas	1962
Costa Rica	1949	Belice	1964
Haití	1950		

*Excepto en la Provincia de Québec, donde se concedió el derecho al voto en 1952.

Fuente: Comisión Interamericana de Mujeres

Aunque obtener el derecho al voto abre la primera puerta a las mujeres para entrar al mundo de lo público, lo cierto es que las condiciones no están dadas para una cordial bienvenida. Por el contrario, aquellas que han tomado la decisión de incursionar en la política, se enfrentan a una sociedad que por mucho tiempo las consideró seres incompletos, incapaces de asumir ese tipo de actividades y una amenaza al poder en manos mayoritariamente de hombres.

Es a partir de los años 70 que esta situación trasciende las discusiones promovidas principalmente desde la sociedad civil y el movimiento de mujeres para incorporarse en la agenda de atención a nivel internacional y posteriormente a nivel nacional en los Estados.

En 1975, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en la búsqueda de nuevos caminos para que los países del mundo trabajen el tema de género, declara el Día Internacional de la Mujer y el Decenio de la Mujer de Naciones Unidas durante la I Conferencia Mundial sobre la Mujer, cuyo fin principal es comprometer a los gobiernos para que emprendan acciones a favor de las mujeres.

En el marco de la ONU se promueven cuatro conferencias mundiales sobre la mujer: La primera tiene por escenario México (1975), donde se aprueba la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Costa Rica en 1984, y que establece la necesidad de impulsar la participación política de las mujeres. La segunda conferencia se realiza en Dinamarca (1980); la tercera en Kenia (1985) y la última en China (1995).

En términos generales se puede señalar que las Conferencias tuvieron resultados diferenciados entre cada una: la primera fue declaratoria, la segunda tuvo un carácter más evaluativo, en la tercera se definieron estrategias y en la última se logra consolidar una Plataforma de Acción que establece la obligatoriedad de los Estados y de otros actores de emprender acciones a favor de las mujeres.

Entre las 12 esferas de especial preocupación, se incluyó un capítulo referido al ejercicio del poder y toma de decisiones, entre los que destacan:

- Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y su plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. Se instruyen a los gobiernos y partidos políticos para que emprendan una serie de medidas de acción.
- Aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos. Este objetivo está dirigido a gobiernos, órganos nacionales, sector privado, partidos políticos, sindicatos, organizaciones de

empleadores, órganos subregionales y regionales, organizaciones no gubernamentales e internacionales, así como a las instituciones de enseñanza.

A las Conferencias Mundiales sobre la Mujer en el marco de la ONU, se suma otro grupo importante de conferencias regionales impulsadas por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), cuya primera reunión se celebró en Cuba del 13 al 17 de junio de 1977. En esta reunión se aprobó el Primer Plan Regional para la incorporación de la mujer al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, en el cual ya se priorizaba el tema de la participación política de las mujeres, donde una de sus propuestas procuraba:

*“Promover a través de los medios de comunicación masiva mayor participación política de las mujeres, tanto nacional como internacionalmente, sobre todo en los procesos electorales y en la gestión política en general; brindar a las mujeres capacitación política y superación cultural y técnica; garantizarles el acceso a los recursos; crear oportunidades reales de promoción; asegurar la representación de las mujeres en todas las Comisiones, juntas y corporaciones en las organizaciones regionales e internacionales; dar mayor participación de mujeres en delegaciones asignadas por los gobiernos a las conferencias y foros internacionales y regionales”.*⁵⁴

Durante la Sexta Conferencia Regional, realizada en Mar del Plata, Argentina, en octubre de 1994, se aprueba el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y El Caribe 1995-2001, que se constituye en el aporte de la región para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. El objetivo del Plan es acelerar el logro de la equidad de género y la total integración de las mujeres en los procesos de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia.

En este instrumento nuevamente prima el tema de la participación política de las mujeres reconociendo los obstáculos que deben enfrentar:

1. Existencia de una estructura institucional, social y cultural que impide el acceso de las mujeres al poder en todos los ámbitos;
2. Persistencia de patrones y estereotipos culturales que reservan la función pública a los hombres y asignan exclusivamente a las mujeres tareas y funciones domésticas;

⁵⁴ Organización de Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres. La participación de las mujeres en las estructuras de poder y de toma de decisiones. Evangelina García Prince. Reunión Interamericana de Consulta, Washington D.C. 17-19 de febrero de 1998.

3. Falta de instrumentos jurídicos y carácter limitante de las instancias en que radica el poder.
4. Permanencia de mecanismos de discriminación explícitos e implícitos en las instituciones sociales y políticas.

En cuanto a los avances:

1. Mayor participación de las mujeres en las estructuras de poder, aunque en diversos grados en los distintos países.
2. Evidencia de una creciente preocupación por la situación de las mujeres en las agendas nacionales, estatales, regionales e internacionales.
3. Fortalecimiento de la relación entre el Estado y las organizaciones de mujeres en regímenes democráticos.

En el marco del Plan y para atender este tema se definieron dos objetivos estratégicos, los cuales a su vez están acompañados de acciones estratégicas que buscan facilitar su implementación por parte de los Estados:

- Promover y garantizar la participación equitativa de las mujeres en todas las estructuras públicas y privadas de poder, por medio de acciones afirmativas que permitan y amplíen su acceso al ejercicio del poder, como elemento integral de la ciudadanía, en los niveles legislativo, judicial, ejecutivo, directivo y de planificación.
- Promover acciones positivas tendientes a generar condiciones que permitan la participación y la representación política equitativa de las mujeres en empresas, sindicatos, partidos políticos y demás espacios formales e informales de la sociedad civil, en todos los procesos de adopción de decisiones y en el área de la planificación del desarrollo.

En la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en México en el año 2004, los gobiernos se comprometieron a *“promover la participación plena e igualitaria de hombres y mujeres en todos los niveles de toma de decisiones en el Estado, la sociedad y el mercado, y fomentar la participación de la sociedad civil incluidas las organizaciones no gubernamentales y de mujeres en el proceso de adopción de decisiones en el ámbito local, regional y global a fin de avanzar en la construcción y ejercicio de la ciudadanía plena de las mujeres”*.

Estos instrumentos evidencian la importancia que se ha dado a la promoción de las mujeres en la política, pero también los limitados avances en esta materia. En el siguiente cuadro se puede constatar que las mujeres siguen siendo subrepresentadas en los puestos de elección popular, especialmente en los Congresos.

Tomando en cuenta que las declaraciones y compromisos que los gobiernos han suscrito eran insuficientes para generar cambios sustantivos y superar las barreras que enfrentan las mujeres en la política, es que se han diseñado mecanismos que coadyuven en una mayor participación real de las mujeres en las estructuras internas de decisión dentro de los partidos políticos, así como en puestos de elección popular. Las cuotas mínimas son un ejemplo.

Mecanismos de acción afirmativa

Las medidas de acción afirmativa que se concretan en cuotas mínimas de representación para las mujeres, tanto en las estructuras de los partidos políticos como en la conformación de las papeletas de los puestos de elección popular, han sido los mecanismos más eficaces para lograr un aumento importante de las mujeres en esos espacios.

Cuadro 2

Centroamérica: puestos ocupados por mujeres en los órganos legislativos (1990-2006)

País	Elección	Porcentaje de cuota de género	Total de escaños	Puestos ocupados por mujeres	Puestos ocupados por hombres	Porcentaje de puestos ocupados por mujeres
Guatemala	1990	No hay	100	7	93	7,0
	1995	No hay	80	10	70	12,5
	1999	No hay	113	8	105	7,1
	2003	No hay	113	10	103	8,8
El Salvador	1991	No hay	60	7	53	11,7
	1994	No hay	84	9	75	10,7
	1997	No hay	84	14	70	16,7
	2000	No hay	84	8	76	9,5
	2004	No hay	84	9	75	10,7
Honduras	1993	No hay	128	13	115	10,2
	1997	No hay	128	10	118	7,8
	2001	30	128	7	121	5,5
	2005	30	128	31	97	24,2
Nicaragua	1990	No hay	88	13	75	14,8
	1996	No hay	93	10	83	10,8
	2001	No hay	92	19	73	20,7
Costa Rica	1990	No hay	57	7	50	12,3
	1994	No hay	57	9	48	15,8
	1998	40	57	11	46	19,3
	2002	40	57	20	37	35,1
	2006	40	57	22	35	38,6
Panamá	1994	No hay	72	7	65	9,7
	1999	30	71	7	64	9,9
	2004	30	78	13	65	16,7

a/ En todos los países centroamericanos el Poder Legislativo es unicameral; es decir, existe un único Parlamento para la discusión y aprobación de leyes, así como para el ejercicio del control político.

Fuente: Observatorio de Género. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Algunas definiciones sobre las medidas de acción afirmativa o positiva se detallan a continuación:

“Es una estrategia destinada a establecer igualdad de oportunidades por medio de unas medidas que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales. Su finalidad es poner en marcha programas concretos para proporcionar a las mujeres ventajas concretas”.

“Las acciones positivas pueden ser definidas como un programa público o privado diseñado para igualar las oportunidades de admisión para los grupos históricamente desaventajados, tomando en consideración aquellas mismas características que han sido usadas para negarles un tratamiento igualitario”.

“Las acciones afirmativas se dirigen a favorecer a determinadas personas o grupos con el propósito de eliminar o reducir desigualdades de cualquier tipo consideradas injustas que las afectan”.

“Hasta ahora, es el instrumento más válido elaborado y aceptado en el ámbito internacional para salvar los obstáculos que se interponen en el logro de la igualdad entre hombres y mujeres”.

Tomando en cuenta estas definiciones, las acciones afirmativas suponen:

1. La aceptación de que existe una situación de discriminación y la voluntad para superarla.
2. Reconocer que la discriminación no va a ser erradicada únicamente con el discurso y las buenas intenciones.
3. La existencia de voluntad política al más alto nivel para generar cambios para superar la discriminación.
4. Comprender que cuando se plantean las acciones afirmativas el punto de partida es asimétrico; es decir, reconoce que mujeres y hombres no se enfrentan en igualdad de condiciones a los procesos políticos, especialmente porque ellas deben enfrentar mayores obstáculos relacionados con su rol doméstico, por ejemplo.
5. El reconocimiento que las reglas neutrales conducen a resultados desiguales, o sea, a acciones -como las leyes- que se describen como neutras y no toma en cuenta la asimetría.

El desconocimiento de los principios que están detrás de las medidas de acción afirmativa y especialmente su carácter de transitoriedad, hacen que muchas personas, en particular los hombres, las rechacen por considerarlas discriminatorias y antidemocráticas.

En América Latina son pocos los países que han logrado incorporar a su legislación medidas de acción afirmativa en esta dirección; en otros han sido los propios partidos políticos que por iniciativa propia han adoptado cuotas de participación para las mujeres.

El caso de Costa Rica

Costa Rica es el país de la región que más ha avanzado en la consolidación del mecanismo de las cuotas, tanto a través de la legislación específica como a partir de las resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

El principal antecedente de este tipo de acciones se da en el momento que el proyecto de Ley de Igualdad plantea introducir medidas de acción afirmativa. La redacción de los artículos relativos a la participación política de las mujeres quedaron muy generales y, por lo tanto, ambiguos, lo que generó una fuerte oposición. Esto tuvo como resultado que la aplicación de la ley en esta materia fuera muy limitada, pero también posibilitó generar conciencia sobre la necesidad de precisar cuáles y cómo debían definirse los mecanismos eficaces y cómo debían calcularse los porcentajes significativos que la legislación definía.

Es hasta 1996 -seis años después de la Ley de Igualdad- que se aprueba una reforma al Código Electoral que estipula la aplicación de la cuota mínima de participación para las mujeres. Su acatamiento es obligatorio, debido a que el Código es el instrumento legal que regula los procesos nacionales de elección popular y establece una serie de normas de funcionamiento y elección al interior de los partidos.

La reforma establece en el Título IV: De los partidos políticos lo siguiente:

Artículo 58: Los estatutos de los partidos deberán contener:

- El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.
- El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 7142, del 8 de marzo de 1990 [referido al porcentaje de la deuda política a destinar para la formación y participación política de las mujeres, en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer].

Artículo 60: En su organización, los partidos contemplarán [que]:

Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un 40 por ciento de mujeres.

América Latina: mujeres en el Parlamento

País	Cámara Baja				Cámara Alta			
	Año electoral	Total de escaños	Escaños ocupados por mujeres	% de escaños ocupados por mujeres	Año electoral	Total de escaños	Escaños ocupados por mujeres	% de escaños ocupados por mujeres
Argentina	2001	255	86	33,7	2001	72	24	33,3
Bolivia	2002	130	25	19,2	2002	27	3	11,1
Brasil	2002	513	44	8,6	2002	81	10	12,3
Chile	2001	120	15	12,5	2001	48	2	4,2
Colombia	2002	165	20	12,1	2002	102	9	8,8
Costa Rica	2002	57	20	35,1	---	---	---	---
Cuba	2003	609	219	36,0	---	---	---	---
Ecuador	2002	100	16	16,0	---	---	---	---
El Salvador	2003	84	9	10,7	---	---	---	---
Guatemala	2003	158	13	8,2	---	---	---	---
Haití	2000	83	3	3,6	2000	27	7	25,9
Honduras	2001	128	7	5,5	---	---	---	---
México	2003	500	121	24,2	2000	128	28	21,9
Nicaragua	2001	92	19	20,7	---	---	---	---
Panamá	2004	78	13	16,7	---	---	---	---
Paraguay	2003	80	8	10,0	2003	45	4	8,9
Perú	2001	120	22	18,3	---	---	---	---
Puerto Rico	-	51	-	-	1997	27	5	18,5
República Dominicana	2002	150	26	17,3	2002	32	2	6,3
Uruguay	2004	99	11	11,1	2004	31	3	9,7
Venezuela	2000	165	16	9,7	---	---	---	---

* En 1999 se aprobó una Ley de cuotas de Género, que exigía un mínimo de 30 por ciento de representación femenina en puestos de elección popular. En 2001, fue declarada inconstitucional por la Corte de Justicia de Colombia.

** En 1997 se aprobó una Ley para imponer un 20 por ciento de cuotas en los puestos de elección. En 2001 se incrementó la cuota a 30%

Fuente: Página web de la Unión Interparlamentaria, en <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> y Quota Data Base, en <http://www.quotaproject.org/>

Transitorio:

Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del padrón electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal.

Este esfuerzo marca un precedente, pues de manera expresa se establecen medidas de acción afirmativa mucho más precisas que las indicadas en la Ley de Igualdad y,

además, resalta el carácter de transitoriedad de las mismas. A pesar del gran avance que esta reforma generó, existen vacíos importantes: no quedó establecido que el 40 por ciento de mujeres que las papeletas deberán contener debía ser dentro de los puestos elegibles, entre otros puntos.

Reconociendo estos vacíos, el entonces Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia presenta ante el TSE una consulta sobre la inexistencia de sanciones a los partidos políticos en casos de incumplimiento y señala que la cuota para las mujeres debería ser en puestos elegibles. El TSE resuelve que informará a los partidos políticos que el Registro Civil no inscribirá ninguna papeleta para puestos de elección popular si no cumplen con el 40 por ciento de representación femenina. En ese momento, el tema de los puestos elegibles no contó con el consenso de los magistrados, por lo tanto no se resolvió al respecto.

En el primer proceso electoral en que se pone en práctica las disposiciones del Código, se prueba que, si la legislación no es totalmente explícita, hay muchas formas de obviarla. Los partidos cumplieron con la cuota, pero en la gran mayoría de los casos las mujeres ocupaban los puestos de relleno dentro de las papeletas. Otra estrategia que se utilizó, y que fue aceptada por el Registro Civil, fue la sumatoria de todas las papeleta; es decir, si un partido inscribía un determinado número de papeletas y en la sumatoria de todas ellas se cumplía con al menos un 40 por ciento de mujeres, las papeletas eran aceptadas.

Esta situación es evidente en los resultados de la elección, pues si bien el porcentaje de mujeres electas como diputadas registró un leve aumento del 15,8 por ciento en 1994, a un 19,29 por ciento en 1998, los partidos políticos no habían hecho efectivo su compromiso de adoptar las medidas necesarias para garantizar la representatividad de las mujeres y, por lo tanto, hicieron caso omiso a la ley.

María Eugenia Chacón, ex-magistrada del TSE, señala sobre el tema: *“Llegamos al absurdo de que con una norma que exigía un 40 por ciento en papeletas, se imprimieron papeletas en donde no sólo no se cumplía, sino que ni siquiera había mujeres. Cuando se le pide explicación al Registro Civil de por qué se imprimieron esas papeletas, el Registro contesta que el 40 por ciento se tomó en todo el país y que esa fue la interpretación. Claro, en las papeletas se pusieron mujeres para que la suma total diera 40 por ciento, pero era una falsedad”*.

Con esta experiencia y los claros resultados de la elección, el Instituto Nacional de las Mujeres, a través de su ministra Gloria Valerín, presenta otra consulta ante el TSE, en el que se solicita una revisión de la resolución anterior, y se toma como antecedente las elecciones recién pasadas.

El Tribunal por decisión unánime revoca la resolución anterior emitida en marzo de 1997 y resuelve:

- El 40 por ciento de representación femenina en los puestos de elección popular: diputaciones, regidores/as y síndicos/as deben ser en puestos elegibles;
- El porcentaje debía cumplirse en la designación de delegados para las asambleas distritales, cantonales y provinciales;
- Los partidos políticos deben incorporar en sus estatutos -antes de las próximas designaciones de delegados a asambleas y a candidatos para las papeletas de puestos de elección popular-, los ajustes necesarios para garantizar efectivamente la participación de mujeres en la forma y los porcentajes dispuestos; y
- El Registro Civil no inscribirá las nóminas de los candidatos que no se ajusten a estos parámetros y tampoco acreditará las reformas estatutarias ni las actas de las asambleas cuando se determine que no se cumplió con lo establecido.

Si bien con esta resolución se da un paso importante hacia la definición precisa de cómo los partidos deberán aplicar las cuotas y además establece sanciones claras en caso de incumplimiento, el concepto de puestos elegibles seguía causando discusiones, pues no había claridad sobre cuáles puestos en las papeletas son elegibles y si esta definición aplicaba por igual para todos los partidos.

Sobre este tema, el Partido Movimiento Libertario y el Partido Social Costarricense (dos partidos políticos emergentes sin historia de participación en las elecciones) presentan una consulta sobre la definición de puesto elegible, ya que consideraban que el número de curules por provincia no sólo es diferente, sino que, además, está determinado por la cantidad de población.

En su resolución, el Tribunal define que un puesto elegible -para el caso de las papeletas diputadiles, objeto de la consulta- es “... *aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa y ello deber ser considerado individualmente en la conformación de las papeletas en cada provincia. Por lo tanto, los partidos políticos están obligados a implementar el sistema de cuotas de participación femenina, deberán considerar que el porcentaje del 40 por ciento mínimo que, como tal, puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse*”. “*El partido político está obligado a fomentar una cultura democrática y participativa que haga posible la incorporación de las mujeres*”.

Adicionalmente, indica que los puestos en que los partidos políticos tienen posibilidades de elegir diputaciones deberán calcularse a través del método histórico

que es *“el promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y, dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas. Con esta fórmula se descarta la posibilidad de que se les incluya en cualquier lugar de la papeleta, lo que haría ilusoria su efectiva participación”*.

Es decir, si la provincia de Alajuela tiene derecho a elegir 11 diputaciones y en un partido con una historia política importante, el promedio histórico establece que los puestos elegibles son ocho, entonces sobre esa base debe calcularse el 40 por ciento. En la papeleta deberían aparecer al menos tres en los primeros ocho puestos.

En el caso de los partidos que de acuerdo con el pasado electoral no cuenten con puestos elegibles o tengan sólo uno, el TSE señala en otra resolución que las papeletas podrán estar encabezadas, indistintamente, por mujeres u hombres, siempre y cuando en el total de puestos se cumpla con el 40 por ciento de representación femenina, independientemente del lugar que ocupen.

El Tribunal estableció en otra resolución, como respuesta a una consulta, que en el caso de los puestos para regidores y síndicos el 40 por ciento debía cumplirse en los puestos de propiedad y no en las suplencias.

Tanto la reforma del Código Electoral como las resoluciones subsiguientes del TSE han permitido definir con mucha más claridad cómo opera el sistema de cuotas y, si bien no se ha logrado que en las diputaciones se consiga el porcentaje propuesto, los avances han sido importantes.

En la actualidad, funciona el sistema de elección directa para las diputaciones, regidores y síndicos, en el que cada partido somete, en un proceso interno, a votación a aquellas personas que se postulan para esos puestos y, de acuerdo con el número de votos obtenido, así se conformará la papeleta para las elecciones nacionales.

Aunque este nuevo sistema obligó a los partidos a definir mecanismos para que se cumpliera con el 40 por ciento de representación para las mujeres, su aplicación ha demostrado que, en algunos casos, sigue siendo discriminatorio para las mujeres y en otros, los vacíos se convierten en problemas de representatividad de ambos sexos.

Por ejemplo, el Partido Liberación Nacional estableció, después de muchos debates, que para las elecciones internas se presentaba a votación una papeleta general y otra específicamente de mujeres. Llegar a esto supuso analizar el comportamiento de cada provincia y determinar cuál sistema sería el más

adecuado para tener congruencia entre las cuotas y la división de las circunscripciones electorales.

“La reforma al artículo 85 del Estatuto establece la elección directa y que cada provincia será dividida en tantas regiones como puestos elegibles existían en ella; es decir, si una provincia elige tradicionalmente a tres legisladores/as, está se dividirá en tres regiones electorales y una sería para una mujer. En cuanto a la reforma al artículo 88, se estipula que las personas candidatas escogidas por elección directa en cada una de las regiones electorales (grupos de cantones), se ordenarán en forma descendente según el número de votos obtenidos; se establece entonces que el mecanismo para garantizar la representación femenina, será dividir el número de votos obtenido para cada candidata en la convención interna, entre el número de regiones de cada provincia; el resultado será la cifra utilizada para establecer el orden de la papeleta”.

Aunque este representa un esfuerzo importante por establecer un mecanismo que a simple vista pareciera ser innovador y eficiente, en realidad viene a dificultar la participación de las mujeres por cuanto las convenciones internas de los partidos, al tener una papeleta separada, las obliga a luchar por su candidatura en toda la provincia y no en una circunscripción electoral como lo hacen el resto de integrantes de la papeleta. Los votos obtenidos no se toman en la totalidad, sino que se dividen en el número de circunscripciones electorales que tiene la provincia por la que participó. Es decir, las mujeres deben invertir los escasos recursos financieros y humanos con los que cuentan para recorrer todos los pueblos y comunidades de la provincia para obtener los votos. Al final, sólo un tercio de ellos serán válidos para ocupar un lugar en la papeleta.

Ante esta situación, un grupo de mujeres presentó un recurso interno solicitando una declaratoria de nulidad y derogatoria a los artículos reformados. En esta misma dirección otro grupo presentó un recurso de amparo ante el TSE, que fue rechazado y, posteriormente, se presentó nuevamente ante la Sala Constitucional.

En el caso del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), la discusión en torno al tema tuvo un debate público menor, las autoridades del partido reiteraron su compromiso por hacer cumplir el 40 por ciento de representación para las mujeres, a pesar de que reconoce que la participación femenina es aún tímida.

Al igual que en el Partido Liberación Nacional, se dio una discusión sobre la conveniencia de realizar o no procesos de elección directa. Esta propuesta fue aprobada, aunque por un escaso margen, pues se alegaba que es antidemocrática, ya

que sólo quienes tienen recursos económicos pueden asumir los costos de la candidatura.

“El método aprobado consiste en hacer la votación para participar en las asambleas distritales por listas y no por papeletas; es decir, se anotan en una sola lista los nombres de quienes aspiran a integrar la distrital y en elección abierta, se elige en la lista de forma nominal y luego según la cantidad de puestos, se hace la definición de acuerdo a quien obtuvo más votos. El primer puesto se otorgaría a quien obtuviera más votos, si esta es hombre la segunda plaza será para la mujer que más votos obtenga de entre las mujeres, luego se pasaría al segundo hombre con más votos y a la segunda mujer más votadas y así sucesivamente hasta completar los campos”.

Este mecanismo, poco preciso, generó muchas críticas, especialmente, por parte de los hombres, porque en algunos casos, a pesar de tener un número de votos mayor que una mujer, tuvieron que ceder su espacio para que se lograra cumplir con la cuota.

La Asamblea General del Partido determinó la necesidad de conformar una comisión que se encargara de reglamentar los procedimientos, condiciones y términos para las futuras elecciones. Este trabajo está aún pendiente.

EL Partido Acción Ciudadana (PAC), de reciente creación, estableció desde la constitución de sus estatutos que todas las instancias del partido, como las candidaturas a puestos elegibles, estuvieran regidos por el principio de paridad, es decir 50 por ciento para cada sexo. En las elecciones del 2002, lograron elegir a 15 diputados de las cuales 11 eran mujeres, aunque cuatro hombres y dos mujeres se separaron de la fracción legislativa y formaron el Bloque Patriótico.

Con respecto a los otros partidos, los avances han sido aún más limitados. Por ejemplo, el Movimiento Libertario, cuya historia electoral se limitaba a un puesto elegible para las elecciones del 2002, cumplieron con la cuota del 40 por ciento. Empero, las mujeres ocuparon puestos de relleno, el más cercano fue el tercer lugar en la provincia de San José. Para el período 2002-2006 lograron elegir a seis diputados, ninguna mujer. Al igual que en el caso del PAC, uno de ellos se declaró independiente.

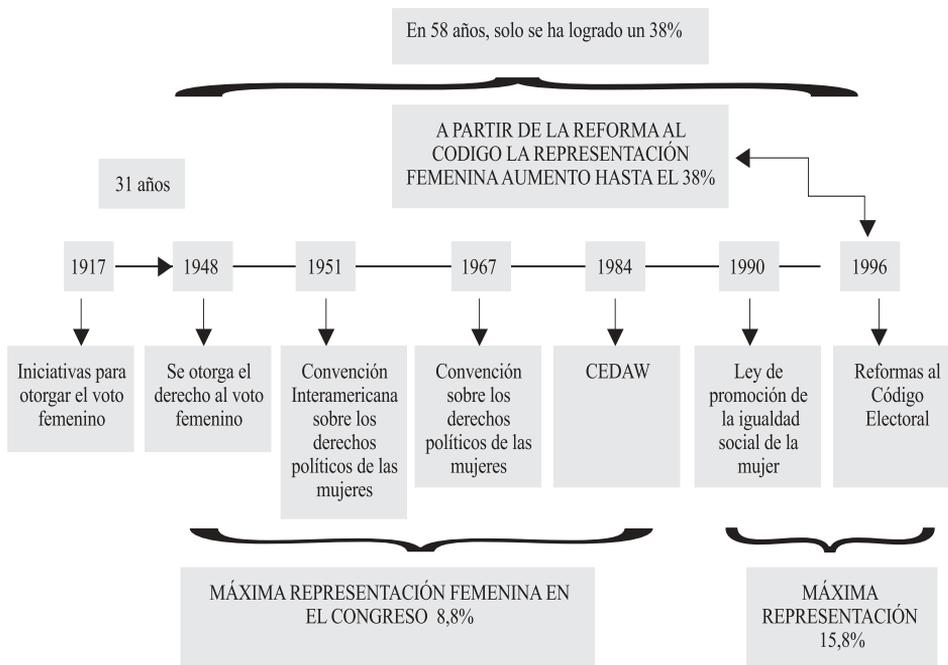
En la actual legislatura (2006-2010) se está discutiendo la reforma integral al Código Electoral, donde nuevamente el tema de la participación política de las mujeres está en la agenda de discusión, ya que se ha planteado superar el sistema de cuotas donde se define un 40 por ciento de representación a las mujeres para

pasar al sistema de paridad, donde la representación es del 50 por ciento para cada sexo y la conformación de las papeletas se haga de manera alternativa.

Mujeres en cifras

A manera de ilustración se presentan algunos datos relativos a la evolución de la participación de las mujeres en la vida política costarricense:

En las elecciones de 1953, las mujeres ejercen, por primera vez, el derecho al voto en una elección nacional. A la vez, tres mujeres son electas para ejercer el cargo de diputadas. En adelante, la representación de mujeres en la Asamblea Legislativa no supera el 10 por ciento; en el período 1958-1982, la participación oscila entre el 12 y 15 por ciento, seguido por un 19,28 por ciento en la primera elección en la que rigen las cuotas.



En la última elección realizada después de que el Tribunal emitiera la serie de resoluciones señaladas, el porcentaje se elevó al 35,08 por ciento de representación femenina, el cual se convierte en el más alto en la historia del país y, además, lo coloca en el número siete de 181 países con representación femenina en el Parlamento, después de naciones como Suiza y Dinamarca, que tienen una alta participación de mujeres (45,3 y 38 por ciento, respectivamente), según datos de la Unión Inter Parlamentaria.

El caso de los ministerios y viceministerios no ha sido muy diferente, ha existido una mayor participación de mujeres ejerciendo el cargo de viceministras y en menor grado de ministras, a excepción del período 1978-1982 del Presidente Rodrigo Carazo, en el que se nombraron cinco mujeres en cargo de ministras, representando el 30 por ciento del gabinete; el resto de períodos la representación no ha superado el 10 por ciento y, en algunos casos, ha sido nula.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de las Mujeres, en la administración del Dr. Abel Pacheco se designan cinco mujeres en cargos de ministras, lo que representa un 25 por ciento del total de ministerios, sin embargo con la dimisión de dos de ellas el porcentaje se reduce al 15 por ciento. Los cargos para viceministerios son 25, de los cuales 40 por ciento son ocupados por mujeres y, en las instituciones autónomas, la participación de las mujeres representa un 23,8 por ciento.

COSTA RICA

Participación de las mujeres en la Asamblea Legislativa

PERIODO	CURULES	TOTAL MUJERES	PORCENTAJE
1953-58	45	3	6,7
1958-62	45	2	4,4
1962-66	57	1	1,8
1966-70	57	3	5,3
1970-74	57	4	7,0
1974-78	57	4	7,0
1978-82	57	5	8,8
1982-86	57	4	7,0
1986-90	57	7	12,3
1990-94	57	7	12,3
1994-98	57	9	15,8
1998-02	57	11	19,25
2002-06	57	20	35,03

Fuente: basado en Moreno, Elsa. Mujeres y política en Costa Rica. San José, FLACSO, 1995, pág 62. Tomado de Camacho, Rosalía, et al. Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa. Pág.53. Actualización de datos propia.

Participación por sexo en puestos de elección popular
Según puestos de las nóminas
Período Electoral 2002- 2006

Puestos de Elección Popular	Puestos de las Nóminas	Participación por sexo					
		Números absolutos			Números relativos		
		Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Presidencia y Vicepresidencias de la República	Presidencia	0	13	13	0	100	100
	Primera Vicepresidencia	8	5	13	61,5	38,5	100
	Segunda Vicepresidencia	8	5	13	61,5	38,5	100
Diputaciones	Primer Lugar	23	73	96	24	76	100
	Segundo Lugar	49	47	96	51	49	100
Regidores/as	Primer Lugar	217	501	718	30,2	69,8	100
	Segundo Lugar	332	386	718	46,2	53,8	100
Totales		637	1030	1667	38,2	61,8	100

FUENTE: Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local- INAMU.

Elaborado con base en resoluciones aprobadas por la Dirección General del Registro Civil 2002.

Participación en el ámbito local

Desde hace algunos años, el ámbito local es el que ha registrado avances más significativos en relación con la participación de las mujeres en puestos de regidoras y síndicas, quedando aún pendiente el tema de las alcaldías.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de las Mujeres, en las elecciones de 1953, 1958, 1962, 1966 y 1970 la representación osciló entre cinco y 16 mujeres por elección. Entre 1974 y 1986 la participación se duplica registrando entre 23 y 32 mujeres. En las elecciones de 1990 y 1994 el incremento es más significativo, pues las mujeres regidoras fueron de 61 y 71. Para 1998, las mujeres electas son 193 y en el 2002 el número es de 237, siendo los porcentajes más altos de la historia 34,2 y 47,1 por ciento, respectivamente.

Para el período 2002-2004 en los Consejos Municipales, el 32,09 por ciento son presidentas y el 43,2 por ciento ocupan la vicepresidencia en los 81 Consejos. En diciembre del 2002, por primera vez se realizan elecciones municipales para elegir alcaldes y vicealcaldes separadas de los procesos nacionales, los resultados se resumen en el siguiente cuadro.

Mujeres en puestos de elección popular en el nivel local
Elecciones del 2 de febrero y 1 de diciembre de 2002

PUESTO	TOTAL PUESTOS	MUJERES ELECTAS	
		ABSOLUTO	RELATIVO %
Alcaldesas	81	7	8,64
Alcaldesas Suplentes	162	86	53,09
Regidoras propietarias	501	236	47,10
Regidoras suplentes	501	267	53,30
Síndicas propietarias	465	129	27,70
Síndicas suplentes	465	326	71,33
Miembras de los Concejos de Distrito en propiedad	1.828	835	45,68
Síndicas Concejo Municipal de Distrito en propiedad	8	3	37,50
Síndicas Concejo Municipal de Distrito en suplencia	8	5	62,50
Intendentas	8	2	25,00
Miembras de los Concejos Municipales de Distrito en propiedad	32	13	40,63

Fuente: Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo, y Gestión Local-INAMU. Sobre la base de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones

Conclusiones y recomendaciones

El sistema de cuotas es una realidad en Costa Rica, muchos esfuerzos se han emprendido para que funcione de la mejor manera, tanto en beneficio de la mujer como de los partidos políticos, que han tenido que hacer reformas en sus estatutos estableciendo el compromiso de abrir espacios de participación para las mujeres y, a la vez, definir cuáles son los mecanismos más apropiados para cumplir con las cuotas, pero al mismo tiempo garantizando una participación efectiva de ambos sexos.

La reciente elección dejó como resultado no sólo un incremento en el porcentaje de mujeres electas en el Poder Legislativo y en el ámbito local, sino además una serie de lecciones aprendidas y retos respecto a la definición de mecanismos, porque sólo en la práctica se pudo determinar los errores cometidos y las formas para corregirlos.

El reto es lograr que, efectivamente, las cúpulas de los partidos políticos hagan esas evaluaciones que permitan mejorar el sistema de elecciones internas de manera

que las cuotas no se vean como una amenaza para las candidaturas masculinas y, finalmente, para el sistema democrático. En la medida que los partidos políticos estén convencidos de la importancia de la participación femenina y de las medidas de acción afirmativa, se incrementará la representación de las mujeres -mitad de la población- en las estructuras de poder, con lo que el sistema democrático se verá fortalecido. Las cuotas deben valorarse en función del fortalecimiento de la ciudadanía de la mitad de la población.

Otro elemento importante es que las mujeres son las recién llegadas, su historia en la vida política es muy reciente y sus oportunidades han sido ampliamente limitadas. Aunque en este sentido los avances legales descritos son fundamentales, las mujeres requieren de apoyo adicional que les permita entrar en la política desde una posición de poder y no desde la escasez, como les ha ocurrido a muchas por su inexperiencia.

Fomentar la capacitación, formación y práctica política desde edades tempranas es un reto sobre el cual los partidos políticos, los gobiernos y las mismas mujeres deben trabajar. Muchas son lideresas, otras tienen muy buenas ideas, a otras simplemente el desconocimiento de los espacios como el legislativo simplemente las abrumba, pero son igualmente valiosas.

Uno de los grandes temas pendientes es establecer en el Código Electoral el porcentaje de recursos económicos que los partidos políticos deben destinar a la capacitación de mujeres, pues si bien algunos lo han incorporado en sus estatutos, en la práctica no se cumple. Entre los principales argumentos es que no cuentan con los medios suficientes para hacerle frente al compromiso con las mujeres. Esta situación puede ser real, pero no es excusa para que las mujeres no reciban la capacitación que tanto necesitan.

Como mínimo, deben garantizar en cualquier actividad de formación y capacitación que promuevan, la participación igualitaria de mujeres y hombres.

- El sistema de cuotas no cuestiona las relaciones de poder.

Sí lo cuestiona, pues parte del reconocimiento de la asimetría existente entre mujeres y hombres y los obstáculos que deben enfrentar. La cuota por sí sola no garantiza que las mujeres que lleguen al poder lo hagan concientes de la desigualdad, por ello es necesario desarrollar otras estrategias paralelas de sensibilización y capacitación para hombres y mujeres dirigidas a cuestionar las relaciones y proponer nuevas formas de relacionamiento.

- Las cuotas son discriminatorias en relación con los hombres.

No son discriminatorias, buscan equilibrar una situación desigual en la que los hombres están ubicados en una situación de ventaja. Es sólo a través de medidas especiales que se logra revertir esta situación.

- Las cuotas se pueden convertir en un límite para las mujeres.

Contrario a lo que muchos piensan, en realidad las cuotas son un piso de referencia, un punto de partida para luchar por más espacios de participación.

- Las mujeres son electas no por su capacidad sino por el simple hecho de ser mujer y es necesario cumplir con una cuota.

La experiencia de otros países ha demostrado que con las cuotas se elijen a las mejores representantes del colectivo. A pesar de las excepciones que pudieran existir, lo importante es llamar la atención sobre el especial cuidado que se pone sobre el desempeño de las mujeres, cosa que generalmente no ocurre con los hombres que son poco cuestionados en sus acciones.

- Las mujeres no necesitan de una cuota para participar en el espacio político, ellas lo pueden lograr por mérito propio. Deberían pelear por acceder a los puestos de poder político y no pedir concesiones a partir de su género.

Las cuotas no cuestionan la capacidad o no que tengan las mujeres para participar en los procesos electorales, pero sí vienen a facilitar y abrir espacios que históricamente han sido limitados para ellas, a pesar de todas las virtudes, títulos y dotes de liderazgo que puedan tener. Lo importante es reconocer que esta situación de desventaja responde a una construcción social que ha sido discriminatoria. Las cuotas no son concesiones, sino estrategias de acción afirmativa que las mujeres han impulsado para lograr el reconocimiento de su plena ciudadanía. Las cifras son contundentes. Sin cuotas la participación de las mujeres no superaba el 15 por ciento; después de las reformas, la participación se duplicó y actualmente llega el 35 por ciento.

- El ascenso de las mujeres al poder no garantiza que luchen por los derechos de las otras mujeres.

Aunque no hay garantía de ello, ni tampoco el hecho de ser mujer las obliga a impulsar legislación o apoyar otras iniciativas, las mujeres pueden aportar un punto de vista diferente a las iniciativas en las que participan; la experiencia política e incluso la doméstica, les permite tener una visión diferente sobre muchos temas. Sí es importante impulsar la participación de mujeres que conscientes de la

discriminación, puedan, desde sus puestos en la Asamblea Legislativa y en las instituciones públicas, realizar cambios en la legislación y en las políticas públicas en favor de la equidad de género.

- El sistema de cuotas restringe el libre ejercicio de los y las electoras en la medida en que se impone la persona posible a ser elegida.

En Costa Rica la forma de elección responde a un sistema de papeleta bloqueada o cerrada; es decir, quienes ejercen el voto deben hacerlo por la lista de personas que aparece en la papeleta. Este listado se conforma después de un proceso de elecciones internas que cada partido político lleva a cabo de acuerdo con los mecanismos que haya establecido, por lo tanto, es importante revisar los procedimientos existentes y mejorarlos en función de lograr la equidad en la representación.

BIBLIOGRAFÍA

CAMACHO, Rosalía; LARA, Silvia y SERRANO, Esther. *“Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa”*. Aportes para la discusión. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. 1996. Colección Temática N°5.

Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. *“Convención para la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación contra la Mujer”*. Colección documentos N° 4. 1994.

Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. *“De la Plataforma de Acción a la aplicación nacional a través de Planes Nacionales: Los compromisos de Beijing y su cumplimiento en Costa Rica”*. 1997.

GARCÍA PRINCE, Evangelina. *“Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres: Una vía género sensitiva y paritaria al poder y al liderazgo”*. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. 1997.

Instituto Nacional de las Mujeres. *“Participación de las mujeres y el ejercicio de la ciudadanía”*. www.inamu.go.cr. 2003.

LAGERDE, Marcela. *“Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia”*. Cuadernos inacabados N°25. 2da. edición. España. 1996.

MORENO, Elsa. *“Mujeres y política en Costa Rica”*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José. 1995.

TORRES, Isabel. *“La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿Ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica”*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2001

OTROS DOCUMENTOS

Resúmenes Noticiosos. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. 1988.

Juicio a la democracia: 20 años después de Esquipulas II

Olivier Dabène

A principios de 1985, llegó a Costa Rica un joven investigador francés con su caja de herramientas conceptuales y la ambición de entender el carácter excepcional de un país democrático y estable en un entorno regional de regímenes autoritarios y guerras civiles. El reto era resolver lo que se podía considerar como un verdadero enigma para la ciencia política comparada.

Armado de la convicción de que la estabilidad democrática de un país no se podía medir con un número reducido de variables cuantitativas, en la caja puso una gran variedad de enfoques que ayudaran a esbozar un panorama general, para no decir sistémico, de la estabilidad política costarricense.

El marco teórico usado en la investigación⁵⁶ -sin entrar en detalles-, es un abordaje del sistema político en función de la problemática de la regulación de los conflictos. Consiste básicamente en estudiar la manera en que surgen los conflictos, determinar cuáles son los mecanismos de regulación y cómo funcionan.

El modelo contempla siete etapas: 1) el estudio de la estructura social de un país, donde se analiza cuales son los motivos de frustración social, productos de las desigualdades, que pueden ser agudizados o matizados por la movilidad social; 2) el análisis de la manera en que ciertos rasgos de la cultura política del país ofrecen, o no, propensiones a la movilización social y delimitan registros para la acción colectiva; 3) el estudio de la movilización, como forma de protestas sociales y también como forma por parte del régimen de sensibilizar o educar a los ciudadanos; 4) toma en cuenta de la manera en que los partidos políticos, grupos de presión o sindicatos, logran articular y canalizar las demandas; 5) descripción del marco institucional; 6) análisis del proceso de toma de decisión para evaluar si las políticas públicas responden a las demandas sociales; 7) análisis del proceso de dominación por el cual el régimen y ciertos grupos sociales que ocupan el poder buscan legitimarse.

Lo que se llama en la obra una fórmula política es una combinación particular de esos procesos sociales y políticos en un momento dado, en un país determinado con

⁵⁶ Dicha investigación desembocó sobre la redacción de una tesis de doctorado, defendida en Francia en 1987 y que se publicó en Costa Rica en 1992, bajo el título Costa Rica. Juicio a la democracia (FLACSO-CEMCA).

un entorno preciso. El objetivo es evaluar la contribución funcional de cada uno de esos procesos a la estabilidad democrática del país.

Puede resultar interesante retomar las principales características del trabajo, como punto de partida de una reflexión sobre la gobernabilidad democrática.

En la Costa Rica de mitad de los años 80, encontré una estructura social potencialmente generadora de tensiones sociales -ampliación de la brecha social-, una cultura política susceptible de amortiguar dichas tensiones, movilizaciones sociales amenazantes -pero también una capacidad del régimen a movilizar, a través de una especie de propaganda-, un déficit de intermediación por parte de los partidos o sindicatos, unas instituciones consolidadas, un proceso de toma de decisión paralizado y, por fin, una alta legitimidad del régimen a partir del contra-ejemplo de los países vecinos.

Para entrar en más detalles, me permito reproducir en su forma extensa el resumen de la fórmula política de Costa Rica, tal como aparece en el capítulo 8 del libro.⁵⁷

Una estructura social en vía de desarticulación

Costa Rica heredó de su historia una estructura social relativamente homogénea. La pobreza durante la colonia impidió durante mucho tiempo que los primeros hidalgos basaran su dominación simbólica en disparidades de orden socio-económico. Luego, la economía del café fragmentó la sociedad, pero tejió, al mismo tiempo, lazos de interdependencia que hasta hoy no han desaparecido del todo. Finalmente, la guerra civil de 1948 tuvo como consecuencia indirecta un crecimiento de los sectores medios en un momento en que se ampliaba la brecha social.

No obstante, los indicadores sociales evidencian una progresiva desarticulación de esta estructura social. Las características demográficas constituyen un obstáculo a menudo olvidado. El país sufre hoy de las consecuencias de las altas tasas de natalidad de los años 60. El mejoramiento observado no llega a toda la población: amplios sectores rurales y urbanos se encuentran marginados.

La distribución social y espacial de la población es también peligrosamente desequilibrada. Fuera del eje Alajuela-Heredia-San José-Cartago, la periferia es tanto más desertificada cuanto más carecen de tierras los campesinos. En la capital, los tugurios se multiplican, sobre todo en el casco urbano sur, y ciertos barrios están saturados.

57 Páginas 349-359.

La estructura ocupacional pone de relieve numerosas disparidades. El desempleo afecta más a los jóvenes, las mujeres, los habitantes del campo, el sector agropecuario, y menos a los burócratas o al sector secundario. Los obreros, que representan casi uno de cada dos asalariados, son mal pagados y muchas veces viven en la miseria.

Entre 1979 y 1982, el país se empobreció. Según una estimación optimista de esos años, un 30 por ciento de la población era pobre, en contraste con los años 70, cuando ese porcentaje era menor.

Es cierto que en esos años había una relativa movilidad social. El cierre de la frontera agrícola en los años 50 fue compensado, al nivel macrosocial, con la ampliación del sector de servicios. Sin embargo, desde 1978, se interrumpió el crecimiento de la burocracia, importantísimo canal de ascenso social, lo cual hizo que la sociedad se volviera más rígida.

En la situación actual de frustración generalizada, se manifiesta un lógico enfrentamiento entre clases sociales, que elimina la fe en el progreso, característica de las capas medias desde 1948.

Una cultura política de compromiso

Una vez más hay que volver a la economía del café para entender hasta qué punto la cultura política costarricense se caracteriza por la búsqueda del compromiso. El clientelismo, que tuvo su origen en las prácticas de ayuda mutua coloniales, se desarrolló mediante la aparición de la pareja patrón-peón.

El compromiso era necesario entre un patrón que necesitaba mano de obra, y los peones que buscaban trabajo en las grandes fincas, para completar lo que ganaban en sus pequeñas parcelas. Poco a poco, la modernización hizo que el Partido Liberación Nacional (PLN) reemplazara en los años 50 al patrón en su papel tradicional de corredor político, pero el clientelismo no desapareció.

Desde la primera mitad del siglo XIX, se fueron afirmando los componentes culturales que favorecieron la búsqueda del compromiso: el choteo, que canaliza el descontento hacia una violencia simbólica; el brochismo, que perpetua las fidelidades y activa las redes de compadrazgo; y sobre todo el palanganeeo, que es la tendencia a quedar bien con todo el mundo.

Paralelamente a estas conductas estabilizantes, hay en el costarricense un apego, que no sería exagerado calificar de religioso, a sus instituciones políticas, y que se

manifiesta, por ejemplo, en las altas tasas de participación electoral. El culto a la democracia en Costa Rica se originó no solo en el éxito que ha tenido el gran relato de la legitimación, difundido por el PLN, sino también a los logros sociales que el régimen político costarricense obtuvo desde los años 40.

Sobrevivencia del clientelismo, búsqueda del compromiso y vigorosa legitimación del sistema son las tres razones por las cuales los grupos sociales no se han transformado en clases sociales en Costa Rica. A estas razones se agrega una no-congruencia de estatuto, debido a la movilidad social, real o memorizada. La verticalización de las relaciones sociales, facilitada por el pequeño tamaño del país, se vio amenazada desde que el Estado benefactor entró en crisis. Las subculturas tendieron a autonomizarse, y las perspectivas de progreso desaparecieron, de tal manera que la brecha social se ha vuelto insoportable. Hay una modificación del estilo de intercambio social, hasta ahora balanceado, que actualmente se manifiesta sólo por reflejos de tipo corporativista de parte de la pequeña burguesía de los servicios. Costa Rica conoció en los años 80 una asincronía cultural, favorecida por una propaganda oficial muy eficiente, entre la desarticulación del tejido social y la toma de conciencia del fenómeno bajo la forma de movilización colectiva.

Una movilización organizada permanente

La predisposición de los costarricenses a la movilización, a pesar de que por razones histórico-culturales es escasa, no se limita a la participación electoral cada cuatro años.

Parece que cada grupo social tiene una forma particular de movilización espontánea que utiliza para apoyar sus reivindicaciones: los pequeños y grandes propietarios agrícolas de algunas ciudades y pueblos bloquean las carreteras y aíslan ciertas zonas; los patrones mandan peticiones al Presidente; los estudiantes y los sindicatos hacen manifestaciones; los campesinos invaden tierras; los obreros de las plantaciones declaran huelgas. Tal especialización oculta una total desarticulación de las demandas. El descontento popular es fragmentado. Las demandas nunca se suman unas a otras. Son pocas y débiles las manifestaciones unitarias de las federaciones sindicales.

Al desarticularse el tejido social, se nota una evolución del pueblo hacia una exasperación creciente, como lo muestran las invasiones de tierras, los bloqueos o las huelgas en los años 80. Desde el punto de vista de la eficacia, hay una enorme diferencia entre la petición de una cámara empresarial, a la cual responde a menudo el Presidente de la República, y estos movimientos.

Las formas de participación legal evolucionan en contra del sindicalismo. El éxito de las asociaciones solidaristas significa un giro hacia la derecha de la sociedad en un momento en que el agravamiento de las tensiones sociales debería llevarla hacia la izquierda. Esta paradoja se explica por el inmenso esfuerzo ideológico y político que se hace desde arriba para impedir la radicalización del pueblo. El discurso difundido por el gobierno, los partidos políticos, las cámaras empresariales y los medios de comunicación ha logrado canalizar las inquietudes de los costarricenses. La revolución sandinista, y en general la conspiración comunista internacional, ha constituido la base de una estrategia de imposición, sumamente exitosa, de una 'problemática legítima' de lo político.⁵⁸

Esta problemática ha obligado a Costa Rica a definir espacios de movilización, sin limitar demasiado la participación, como se hace en los regímenes autoritarios. De tal manera que el punto de equilibrio entre las exigencias de una democracia que quiere ser ejemplar, ampliación de la participación, y las coacciones de la estabilidad política, control de la movilización espontánea, ha sido fácil de encontrar en la medida en que la retórica sobre la crisis presentó el retroceso de la democracia como una garantía de estabilidad.

Mediación formal selectiva y mediación informal ritual

Los mecanismos de mediación formal, los partidos políticos, los sindicatos y los grupos de presión, aseguran una representación selectiva de las demandas. Las tasas de sindicalización son bajas, y existe una sobre-representación de las capas medias que viven en San José y trabajan en el sector público; los partidos políticos, sobre todo el PLN, se preocupan por redistribuir riquezas a su clientela de clase media; los grupos de presión con más influencia representan los intereses de la gente que ya tiene acceso al poder político. Estos mecanismos, por lo tanto, dejan de lado las aspiraciones de la mayoría de los costarricenses.

Los sectores olvidados pueden, en cambio, contar con la inmensa red de mediación informal que, como un partido político invisible, forman las relaciones de familia, las amistades, los conocidos, el clientelismo y el compadrazgo. Una serie de factores de orden histórico, cultural, geográfico y demográfico han hecho que estos mecanismos sean muy eficaces en un país donde las demandas se pierden fácilmente en los laberintos de la burocracia. Paralelamente a esa representación desequilibrada, se dio durante los años 80 una evolución que ha reforzado la desigualdad ante los mecanismos de mediación.

58 BAYART, Jean-François. « L'énonciation du politique », *Revue française de science politique*, 35(3), juin 1985, p.355

El sindicalismo, débil desde hace muchos años, poco a poco ha sido remplazado por el movimiento solidarista que pregona la armonía social y trata de brindar ventajas materiales al trabajador. Ese movimiento desolidariza al obrero de sus compañeros, libera al Estado de la molestia que constituyen los sindicatos, y deja al trabajador sólo frente a su patrón. La mediación no tiene sentido, ya que se supone que cada uno trabaja por el bien del otro.

La ideología del solidarismo se acerca a la de las organizaciones de aparición reciente, las cuales representan los intereses de las capas favorecidas: los sectores empresariales, que tienen tantos grupos de presión -la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), el Instituto Costarricense del Sector Empresarial (INCOSEM), la Asociación Costarricense de Gerentes y Empresarios (ACOGÉ), la Unión de Cámaras, La Nación, etc.-, son directamente asociados al ejercicio del poder.

Con el movimiento solidarista que reemplaza al sindicalismo y los sectores patronales que gobiernan el país, los procesos de mediación van desapareciendo. Estamos presenciado un retorno a la situación del siglo XIX, cuando los cafetaleros ejercían el poder, y cada individuo tenía que regatear con su patrón algunas ventajas materiales.

La recíproca paralización de los centros de poder

El análisis de la historia constitucional costarricense evidencia un claro desfase entre los textos jurídicos y las prácticas políticas. La gran variedad de regímenes entre 1821 y 1971 reflejaba una actitud de expectativa con respecto a la evolución política regional y la búsqueda de un compromiso entre las cuatro principales ciudades del Valle Central. Cuando terminó el debate constitucional, la estabilidad de las instituciones no impidió los golpes de Estado y las dictaduras, un presidencialismo exagerado y un deterioro de los procesos electorales.

El legislador de 1949, consciente de esa herencia, quiso equilibrar los centros de poder. El Poder Ejecutivo sufrió una disminución de sus atribuciones, las del legislativo fueron fortalecidas, pese a que ciertas responsabilidades que poseía en el campo electoral le fueron amputadas. Las múltiples instituciones descentralizadas y la autonomía de las colectividades territoriales contribuyen a dar a las instituciones un aspecto de fragmentación que se agravó con el desarrollo de la burocracia. Sólo los poderes de control -Corte Suprema de Justicia, Contraloría de la República, Tribunal Supremo de Elecciones-, son realmente fuertes, lo que da una imagen de régimen bajo custodia donde cada centro de poder puede controlar a los otros.

El estancamiento de la decisión y la nueva racionalidad neoliberal

El análisis de dos políticas públicas demuestra el carácter vacilante del proceso de toma de decisión. Al llegar al poder gracias a coaliciones heterogéneas, Mario Echandi (1958-1962) y Rodrigo Carazo (1978-1982) implementaron políticas económicas que trataban de dar satisfacción a todo el mundo. El PLN, primero trató de ampliar su clientela electoral entre los industriales, y después tuvo que luchar contra su influencia. De igual manera, la política extranjera fue durante mucho tiempo una diplomacia de geometría variable, cuyo ejemplo es la gira a Europa de Luis Alberto Monge en 1984.

A partir de 1984 y hasta la elección de Óscar Arias, el alineamiento con Washington era total y desapareció la política externa. Desde el punto de vista de la forma, las vacilaciones reflejan un estancamiento generalizado del proceso de toma de decisión. Se presencia una situación de homeostasia estructural, raramente afectada por voluntades reformistas o líderes paternalistas.

No obstante, existe una diferencia entre la estructura de toma de decisión para la política económica o la política externa, que se basa en pocas personalidades conocidas, y la que caracteriza las políticas sociales. En este último caso, la racionalidad es ahogar las demandas populares, el aparato administrativo se constituyó con esta meta, con la aparición de enclaves burocráticos que permiten a los notables organizar la distribución de prebendas políticas.

Desde el punto de vista del contenido de las políticas, la evolución hacia el liberalismo es evidente. La reestructuración de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) simboliza el fin de toda una época. El retiro progresivo del Estado presenta un problema muy grave que es el de la desaparición del Estado clientelista. La hipertrofia del aparato burocrático costarricense era funcional para la perpetuación del modelo político. Su crecimiento continuo favorecía la ampliación de la clientela del PLN, la extensión de las redes de compadrazgo y la distribución de prebendas, favoreciendo así la movilización social ascendente.

El hecho de que el PLN empezara a enterrar sus propios símbolos y lanzara la transición hacia el neoliberalismo podría evitar a Costa Rica la triste evolución que conoció Uruguay hace 20 años.

Una dominación integrada y homogénea

El hecho de que la descomposición social que afecta a Costa Rica en los años 80 no dé lugar a violentos estallidos sociales manifiesta que existe una dinámica de

dominación muy eficaz, desde el triple punto de vista de la autoridad ejercida, de la legitimidad conferida y de la homogeneidad de los actores implicados.

La dinastía de los conquistadores, para usar la expresión de Samuel Stone, ejerció una dominación hegemónica hasta principios del siglo XX. Estos hidalgos que después fueron cafetaleros controlaron muy bien la apertura democrática, mediante las redes de clientela alrededor de la figura del patrón, mediante las limitaciones al sufragio y a la complicidad de los acreedores ingleses y norteamericanos.

El agotamiento de la economía agro-exportadora, debido a la inestabilidad de los precios del café a principios de siglo, hizo que resultara inevitable un reordenamiento en el proceso de dominación política. Los eventos de 1948 no representan en este sentido, como se ha dicho según una racionalización retrospectiva, el advenimiento de las clases medias o de una fracción industrial, sino más bien el cambio forzado hacia un nuevo modelo de desarrollo bajo el liderazgo de una generación voluntarista. El Estado liberacionista supo imponer a la clase dirigente una diversificación de sus actividades y su reintegración ideológica alrededor de sus mitos históricos y sus concepciones desarrollistas.

La heterogeneidad de la clase dominante es sólo aparente. Sean accionistas de varias empresas, miembros de varias organizaciones patronales o que cambien de actividades, las élites forman una clase dirigente tanto más homogénea cuanto más comunes los rasgos culturales y referencias ideológicas. Supo dar pruebas en su discurso de legitimación de una notable capacidad de adaptación. Después de haber defendido la industrialización en los años 50, y el capitalismo de Estado en los años 70, se compromete en los años 80 con el neoliberalismo.

Los apoyos ideológicos de la dominación, cámaras patronales, el periódico La Nación entre otros, saben cómo llevar al resto de la clase dirigente, pero el PLN sigue siendo el actor dominante de la vida política. La clase dirigente, homogénea e integrada a pesar de su diversidad reforzada por la dispersión de los centros de poder, puede contar con el PLN para articular, en un compromiso con las capas medias, su nuevo proyecto de desarrollo.

El cuadro general de la estabilidad democrática costarricense era el siguiente:

En total, las contribuciones estabilizadoras, sobre todo la última, superaban el potencial desestabilizador.

Las conclusiones del libro subrayaban en particular el papel de las creencias -sacralización de la democracia-, los símbolos -idea de una democracia eterna-, y las representaciones -democracia desligada de las contingencias-.



La estabilidad democrática en Costa Rica descansaba sobre la creencia ampliamente compartida de que la democracia es el mejor tipo de régimen imaginable y practicable, y el país tenía la suerte de haber vivido siempre en democracia. En la mente de los costarricenses, esto simplemente no puede cambiar -una suerte de legitimidad derivada de la tradición para retomar las categorías de Max Weber-.

Sin embargo, en tiempos de crisis regional, las diversas amenazas pueden obligar al régimen a protegerse y, tal como lo había hecho en la pos-guerra -con la prohibición del Partido Comunista, en los años 84-85 el país supo sacrificar un poco de autenticidad democrática (Juan Linz), con una marcada merma de la tolerancia política, bajo la influencia de grupos de presión. Insistiendo sobre las dimensiones simbólicas, se acercaba a la concepción de Gaetano Mosca de la fórmula política.⁵⁹

Ahora bien, ¿cuál ha sido la evolución política de la región desde entonces? ¿Y cuáles son los nuevos desafíos para las Ciencias Sociales? A mi modo de ver, dos tendencias merecen ser destacadas:

⁵⁹ "Las clases dirigentes no justifican su poder exclusivamente por la posesión de facto del poder, sino que tratan de encontrar una base moral y legal de este poder, presentándolo como una consecuencia lógica y necesaria de ciertas doctrinas y creencias reconocidas y aceptadas por todos [...] Esta base legal y moral, o principio, sobre la cual descansa el poder de la clase política es lo que hemos llamado [...] una 'fórmula política'" (Gaetano Mosca, *The ruling class*, New York, Mc Graw-Hill Company, 1939).

- La estabilización de una democracia de pobre calidad, a raíz de la democratización de toda Centroamérica, acompañada por una cierta centroamericanización de Costa Rica, con la generalización de la inseguridad, la corrupción y las desigualdades sociales. Claro, Costa Rica sigue siendo un país excepcional en la región, cuales quieren que sean los indicadores usados - económicos y sociales en particular-.
- La internacionalización creciente de la gobernanza -arte o manera de gobernar-. Dicha internacionalización, vale sin decirlo, no se limita a Centroamérica, pero por el tamaño de las economías y la cercanía de Estados Unidos, cobra una importancia particular en la región.

Esta doble evolución presenta un reto para los analistas, que utilizan ahora un nuevo vocabulario, cuando no nuevos conceptos.

En la región, merecen mencionarse dos intentos para entender esas evoluciones. El primero, es el análisis comparativo de la calidad de la democracia. Hay que saludar el trabajo realizado en el marco de la Auditoría ciudadana en Costa Rica. El enfoque que se hace en términos de aspiraciones ciudadanas me parece muy interesante, porque introduce el carácter relativo de la calidad, y eso va en contra de toda una tradición positivista que busca criterios objetivos y universales para medir dicha calidad. El modelo presenta otra ventaja: combina elementos descriptivos, normativos y evaluativos. Pero también acusa desventajas: exceso de variables (33), y sobre todo una clara subestimación -¿olvido?- de la internacionalización.

El otro intento es el de la Red Eurolatinoamericana de gobernabilidad (RedGob) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El análisis de la gobernabilidad democrática, que se hace a través de los perfiles de gobernabilidad, donde la gobernabilidad es a la vez la capacidad para resolver problemas y atender demandas sociales, presenta ventajas y desventajas.

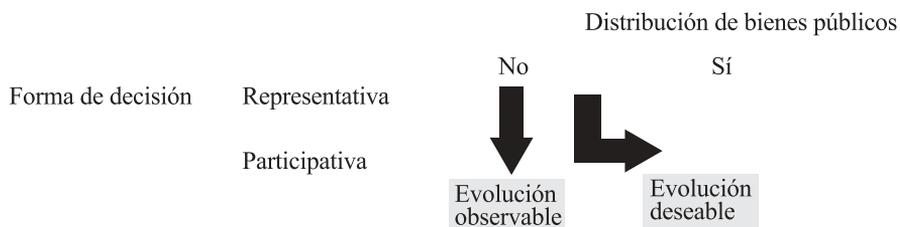
Por un lado insiste sobre las variables institucionales y culturales -y no sólo sobre variables socio-económicas-, y enfoca la temática de la convivencia ciudadana; y por el otro se puede observar una relativa falta de jerarquización de las variables y, como la otra, una notable subestimación de la internacionalización.

Para mí, los problemas de gobernabilidad democrática pueden resumirse a una deuda y un déficit: Una deuda social por la incapacidad de reducir la brecha social de manera significativa. Este tema ha sido ampliamente informado en los últimos años. Un déficit democrático debido a la incapacidad del juego de la democracia representativa de alcanzar las arenas internacionalizadas donde se toman las

decisiones que pueden afectar el nivel de vida de los ciudadanos de un país. La introducción, sistemática ahora, de dispositivos participativos, no parece hacer más que beneficiar a un número reducido de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

De ahí que sean dos los desafíos para los analistas. Se tiene que prestar más atención, no solamente a la deuda social, sino a la distribución de bienes públicos. De cierta manera, es necesario volver a la problemática de la demo-distribución de Sartori.⁶⁰ También se requiere prestar más atención, no sólo al déficit democrático de las organizaciones internacionales, sino a la problemática de la rendición de cuentas de los diferentes niveles de toma de decisión, a todos los niveles -gobernanza multiniveles-.

Desviación 1: Difusión de las prácticas participativas, sin distribución de bienes públicos

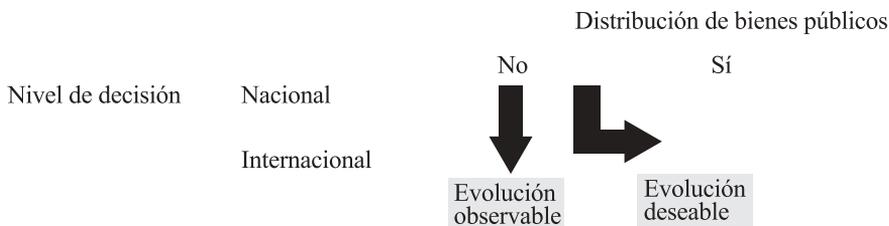


Propongo enfocar tres desviaciones con respecto al mejoramiento de la gobernabilidad democrática. Son debates complejos, y no puedo hacer más que mencionarlos. La primera desviación tiene que ver con la tendencia a introducir una dosis de democracia participativa a los mecanismos de toma de decisión, sin prestar atención a sus posibles efectos redistributivos. La participación corresponde a un progreso en materia de gobernabilidad democrática, pero un progreso limitado cuando no acompañado de efectos redistributivos. Es más, puede resultar contraproducente, cuando los ciudadanos no ven los beneficios de los esfuerzos que invirtieron en la toma de decisión y terminan más frustrados que antes de la introducción de prácticas participativas.

La segunda desviación tiene que ver con la tendencia a la internacionalización que no sólo no tiene efecto sobre el padrón de redistribución de bienes públicos, sino que en muchos casos genera externalidades negativas. También aquí se pueden señalar posibles efectos perversos, con eventuales reacciones nacionalistas y populistas cuando la internacionalización es percibida como una amenaza. La tercera desviación

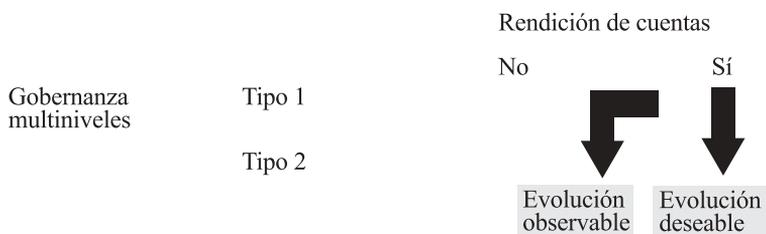
60 Véase: SARTORI, Giovanni. Theory of democracy revisited, Chatam House, 1987.

Desviación 2: Internacionalización de las decisiones sin distribución de bienes públicos



tiene que ver con la tendencia a la fragmentación de la autoridad estatal, y la consolidación de una gobernanza multiniveles de tipo 2⁶¹(Gary Marks). Donde teníamos el tipo 1, con descentralización o federalismo -o sea un tipo donde se reproduce a diversas escalas el modelo del Estado, con rendición de cuentas y órganos electos-, cada vez más tenemos el tipo 2, con agencias de regulación gozando de autonomía y sin rendición de cuentas -y eso a todos los niveles, del infraestatal al supranacional-. La impresión de pérdida de control democrático puede ser aguda.

Desviación 3: Fragmentación de la autoridad estatal y rendición de cuentas



Finalmente, llego a cuatro conclusiones:

1. La gobernabilidad democrática debe ser orientada hacia, y está subordinada a, la producción de bienes públicos;
2. Existen diferentes niveles de producción de bienes públicos, pero hay una tendencia a la internacionalización;
3. La internacionalización no debe significar un déficit democrático;
4. La rendición de cuentas y las prácticas participativas a todos los niveles son la mejor garantía para que las decisiones tomadas vayan a producir bienes públicos.

61 Ver MARKS, Garry y HOOGHE, Liesbet. “Contrasting visions of multi-level governance”, en Multi-level governance, Ian Bache, Matthew Flinders (ed), Oxford university press, 2004.

State Reform, Good Governance and Economic Development: The Irish and Costa Rican development models compared

Peadar Kirby

While a renewed focus on the importance of the state for successful development has become a major topic of international development discourse over the past decade or so, there is still a lot of disagreement on the different ways in which the state may contribute to, or hinder, development. As a contribution to these debates, the actual experience of countries which have shown evidence of successful development in this era of globalisation holds important lessons. One such country to which growing international attention has been devoted over recent years is the Republic of Ireland. For long a relative failure in terms of development, Ireland in the 1990s achieved some of the highest economic growth rates in the world, virtually full employment and high living standards. As such, it is a case worthy of scrutiny, particularly for other small countries that are both geographically and economically marginal to the dominant centres of global economic power, as Ireland was for the past 200 years (O'Sullivan, 2006). Therefore, as already recognised by Paus, a comparison between Ireland and Costa Rica holds much potential (Paus, 2005).

However, comparative studies pose particular challenges. As an Irish scholar presenting such a study for a largely Costa Rican readership heightens these challenges as it clearly exposes the fact that my knowledge of the Irish case is far superior to my knowledge of Costa Rica. It is therefore, with considerable trepidation that I venture to undertake it. I do so only as a contribution to a continuing discussion of the two cases, already initiated by Professor Paus. My hope is that my contribution may elicit some Costa Rican responses and that out of an ongoing discussion some more solid lessons may be learnt from both experiences that can help to deepen our common understanding of the conditions for good government to achieve successful development in small countries. For, while Ireland may hold some important lessons, it is also a case that highlights many dangers and defects so that we Irish have a lot to learn. I am convinced, and have expressed this in debates within Ireland (see Kirby, in Jacobson, Kirby and Ó Broin, 2006), that we can learn a lot from Costa Rica. My contribution is therefore made in this spirit of mutual learning.

With this in mind, therefore, this paper concentrates on outlining some lessons of the Irish case with particular attention to the role the state has played. It begins by giving a brief overview of current debates on the role of the state before then outlining, again briefly, the bases that exist for comparing Costa Rica and Ireland. The third section describes Ireland's economic boom and identifies the principal factors that caused it. Following this, the fourth section introduces debates on the Irish model with particular attention to the role that the state played. The fifth section draws some lessons for Costa Rica.

The role of the state in development

The emergence of globalisation as a key interpretative category in the social sciences since the mid 1990s has fuelled debate about the nature and significance of states and how they might be reconfigured by the many forces we label globalisation. Susan Strange's (1996) book, *The Retreat of the State*, gave expression to a new ambivalence about states' capacities to respond to globalising forces - a view that was endorsed by McGrew (2004), when he stated that 'there is a powerful argument which indicates that globalization is dissolving the essential structures of modern statehood' (quoted in Pierson, 2004: 174). This pessimism was countered by Weiss (1998:xi) who, in *The Myth of the Powerless State*, argued that what was happening was state adaptation rather than state retreat and that 'states are rendered far from powerless and passive as they confront global market forces'.

Central to these arguments are the economic changes that have reshaped the international arena over recent decades as economic and financial liberalisation have deepened and been extended around the world. This is an essential element of what we mean by globalisation. For example, the liberalisation of the financial system has resulted in a large increase in flows of capital worldwide but most of it is of a speculative nature so that it is very weakly linked to the creation of goods and services and, therefore, to positive developmental outcomes.

Furthermore, manufacturing and services are more and more controlled by global corporations which have greatly extended their power and influence as economies throughout the world have opened their markets, again raising questions for equitable and balanced development at local level. Trade has become progressively liberalised and previously protected areas like agriculture and services are being opened up to international competition. These changes, though more advanced in some regions than in others, mark the end of what Ruggie called 'embedded liberalism', namely the compact between capital and labour under the aegis of the national state that characterised the post-second World War era (Ruggie, 2003).

Arguably, what is taking place is a fundamental shift in the relationship of the state (public authority) to the market (private economic power) that has tilted the balance in favour of the latter. This may not mean that the size or functions of the state have necessarily shrunk but it does mean that the role of the state has shifted from one that sought to control and temper the activities of markets to one that now seeks to facilitate the competitive operation of markets. According to this view, the market is the new principle of social organisation, as expressed in the Washington Consensus.

Others have countered this view, by arguing that the changing external environment provides states with new opportunity structures for changes to government (Hay, 2004). Effectively, it is suggested that different states have utilised the globalisation discourse in different ways as a legitimating rationale for state action. The primary instance of this is the advent of new regionalism (Gamble and Payne, 1996). New regionalism refers to the proliferation of regional organisations and economic blocs of various kinds in many parts of the world, from the European Union to Mercosur, and from ASEAN to the African Union. Through the establishment of rules for closer cooperation (such as free trade agreements) or more ambitious forms of coordinated governance (such as EU harmonisation of product standards or regional policy), states seek to maximise the gains for themselves in the new liberalised economic order. A similar logic informs new forms of global governance such as the World Trade Organisation through which states seek to ensure that uniform rules apply to all states, particularly the most powerful.

Yet, while these debates have correctly highlighted the fact that the state's role in development is changing under the pressures associated with globalisation, they have been less successful in developing any consensus about what roles are still left for the state. Following a lengthy period in which the state was more often seen as an obstacle to successful development than an instrument to help achieve it, we are now entering a period when, as Joseph Stiglitz put it recently: 'Among the central choices facing all societies is the role of government.'

Economic success means getting the balance right between the government and the market' (2006: xv). But he then went on to emphasise the lack of consensus that continues to exist: 'Still, there is a huge gap between the different perspectives, and we should not let ourselves be fooled into thinking there are no differences' (2006: 27). This indicates that the subjects being considered at this seminar are among the most crucial in international development today for they relate to identifying the role the state should play, and how it should play the role so as to maximise successful and sustainable developmental outcomes. After half a century of development thinking, we are still far from achieving a consensus on these key issues. This, therefore, emphasises the importance of drawing lessons from actual experiences

rather than repeatedly, and often rather fruitlessly, discussing these issues in theoretical terms.

Ireland and Costa Rica: bases for comparison

Before drawing on the lessons of Ireland, however, the bases for comparing Ireland with Costa Rica need to be identified. Since the comparative study of states rarely breaks ranks with the conventional categories of 'developed' and 'developing', the choice of two small states, one of which is considered part of the developed world and the other part of the developing world, requires substantiation. Both are similar sized small countries (Costa Rica: 4.3 million; Ireland: 4.1 million) which for long periods were the colonies of major European powers and therefore inherited states which had been structured to serve the economic and political interests of the colonising power (see Mahoney and vom Hau, 2005: 98). While Costa Rica achieved independence in 1823, almost 100 years before Ireland in 1922, the political economy of both countries well into the twentieth century depended on the export of unprocessed raw materials (coffee in the case of Costa Rica and cattle in the case of Ireland) and it was only in the middle decades of that century that concerted attempts were made to develop an industrial base. While liberalisation came earlier in the Irish case, both countries experienced severe economic recession in the 1980s that formed the backdrop for concerted attempts by the state in both cases to avail of increased flows of foreign direct investment (FDI) and trade for the purposes of national development. Membership of regional organisations has played an important role in each country's development over parts of this period - Costa Rica joined the Central American Common Market in 1962 while Ireland joined the then European Economic Community in 1973. While the Irish boom of the 1990s is well known (the 'Celtic Tiger'), Costa Rica also performed well above the regional averages over the period. Finally, both countries share the 'Intel factor' namely the key role that winning a major investment by the US Intel corporation (1989 in Ireland and 1996 in Costa Rica) played in their attempts to develop a high-tech industrial base. Despite the great differences in GDP (Costa Rica: \$40.3 billion; Ireland: \$157.9 billion) and living standards (Costa Rica's per capita GDP \$9,481; Ireland's per capita GDP: \$38,827), therefore, size, historical legacy and development trajectories over the 20th century provide sufficient bases to warrant a comparison of both countries.

'The Celtic Tiger'

Ireland was transformed in the 1990s. High rates of economic growth from 1994 to 2000 merited it the title 'the Celtic Tiger' as its success was compared to that of the East Asian 'Tiger' economies. Following years of lacklustre economic performance when it was judged to be in decline relative to the performance of virtually all

European states, east and west, with high unemployment and emigration by its young people, by the late 1990s it was being hailed as a showcase of successful development. Summing up the euphoric mood at the time, *The Economist* described Ireland as 'one of the most remarkable economic transformations of recent years: from basket-case to "emerald tiger" in ten years' (17 May 1997: 23). For Kenichi Ohmae, a much quoted 'guru' of globalisation, Ireland was showing the way to succeed in a globalised world: 'If I had to pick one country as a harbinger of the coming shift in national economies, it would be Ireland' (Ohmae, 2000: 119).

Ireland's exceptional economic growth rates between 1994 and 2000 are conventionally seen as the centerpiece of the Irish 'miracle'. Real GDP growth was around 10 per cent in 1995, 1997 and 1999 and peaked at 11.5 per cent in 2000. This compares to average annual growth rates of 3.8 per cent over the period 1973-93. Ireland's annual average per capita GDP growth over the decade of the 1990s was 7.9 per cent, over three times the rate of most of its EU partners and making it comparable to the exceptional performance of Chile (at 7.2 per cent per capita annual average growth) and Singapore (with an average of 8 per cent per capita growth annually). Underlining the strength of Ireland's economic performance was the high growth in export volumes throughout the second half of the 1990s, reaching a peak of 21.4 per cent in 1998 but with growth rates of 20.1 per cent in 1995, 17.8 per cent in 2000 and 17.4 per cent in 1997. These rates were well above those of the EU and the OECD and were comparable to those of other strong export-oriented NICs like Mexico and South Korea. Between 1995 and 2001, the value of Irish exports grew from 35.3 billion euro to 92.5 billion euro while the trade balance grew from 9.2 billion to 35.2 billion euro over the same period. By the end of the decade, the largest increases in exports were accounted for by organic chemicals, computer equipment and electrical machinery, all sectors dominated by US multinationals (EIU, 2000: 28). Between 1996 and 2000, the percentage of Irish exports going to the US market increased from 9.4 to 17.1, so that by the latter date it constituted Ireland's second most important export market. This indicates Ireland's growing dependence on the US, both as a source of foreign investment and as an export market, described by the *Economist Intelligence Unit* as Ireland's 'deepening integration into the US economy' (EIU, 2000: 28).

Against the background of virtually continuous growth in unemployment during the late 1970s and most of the 1980s, a period when fears of 'jobless growth' were widely aired, one of the most remarkable aspects of Ireland's turnaround in the late 1990s is the surge in employment. As recently as 1997, 10.3 per cent of the labour force was unemployed but by late 2000 this had fallen to under 4 per cent, and it has remained at slightly over 4 per cent up to the present (2006). This is all the more remarkable as the labour force itself grew at an annual average rate of 4.3 per cent

between 1997 and 2000, compared to annual average growth of 2.2 per cent between 1990 and 1997.

As a result, Ireland's labour force had grown to an historic high of just over 2 million in 2006. Ireland's employment growth of 10.2 per cent in 1998 and 6.3 per cent in 1999 compared to rates of 1.6 and 1.7 per cent for the European Union, 1 per cent and 1.1 per cent for the OECD and 1.5 per cent for the United States over the same years. Not surprisingly, this impressive record of export-led and job-rich growth in the late 1990s resulted in a very significant increase in living standards, the largest increase among the OECD countries and NICs (see Kirby, 2002: Table 2.5, p 33). While these figures tell us nothing about how this income is distributed, they do show that Ireland in the 1990s bridged the gap in average per capita income with its richer neighbours. Helping explain the improvement in living standards was the growth in the productivity of the Irish labour force which, averaging 3.9 per cent per annum between 1996 and 2000, was the highest among the EU countries, the US and Japan over that period (National Competitiveness Council, 2001: 36).

The causes of this remarkable success have, not surprisingly, merited sustained attention. Most of this analysis has been done by economists working within a neoclassical economic framework or from the standpoint of new growth theory, though there have been some important contributions also from political economists. While there are disagreements about the relative contributions of different elements such as exchange rate policy, social partnership or industrial policy, there is broad agreement in the academic literature that the following elements played essential parts in Ireland's success story: macroeconomic, fiscal and financial policy, industrial policies, investment in education, EU transfers, and social partnership. Each is examined briefly in turn.

a) Macroeconomic, fiscal and financial policy:

As Leddin and Walsh have written, 'a high degree of continuity and consistency in the main parameters of economic management' has been evident across all the main Irish political parties over recent decades (1997: 15). Since the economic liberalisation of the early 1960s, this consensus included agreement on an essentially outwardly-oriented economic policy, on active state industrial policies focused primarily on attracting high levels of foreign direct investment (FDI) to Ireland, on investment in education, on respect for property rights and, since 1973, on membership of the European Union. Since the mid 1980s a solid consensus has also been evident on the need for a more conservative and stable fiscal policy, reducing the ratio of debt to GDP and balancing the national budget, a consensus reinforced by preparations for joining the euro. The fiscal austerity introduced by the incoming

Fianna Fáil government in 1987 to bring the fast growing national debt under control helped restore confidence in the public sector and resulted in a resurgence of private consumption and investment that allowed Ireland benefit from the US boom that began in the early 1990s.

b) Industrial policies:

Active state industrial policies, focusing since the 1960s on the attraction of foreign multinational firms to establish in Ireland are widely seen as having played a major role in the Irish success. As one leading economist put it: '[T]he pro-active industrial strategy pursued by Irish policy makers was central to the long-term development of a strong industrial base' (Fitz Gerald 2000: 38). Led by the Industrial Development Authority (IDA) which can be said to resemble the insulated bureaucracies of the East Asian developmental states (see Campos and Root, 1996) with its autonomy from the civil service, extensive resources and effective insulation from the political process, this policy succeeded by the early 1990s in attracting many of the world's leading companies in three key sectors - electronics, pharmaceuticals and financial services.

Central to its success was a 10 per cent tax rate on manufacturing profits guaranteed for 20 years (in 2003, this became a blanket 12.5 per cent tax on all trading companies), an incentive that compares very favourably with what other European countries offer. However, the emphasis on winning FDI had marginalised indigenous industry within overall industrialisation policy and it was only in the early 1990s that a state agency dedicated to the development of indigenous industry was established. Despite some indigenous successes, especially in the software industry, the foreign-owned sector has continued to show greater dynamism and, by the end of the economic boom in 2000, contributed 49 per cent of manufacturing employment, 76 per cent of manufacturing output and 90 per cent of manufacturing exports in the Irish economy.

c) Investment in education:

The expansion of educational provision over decades is another factor widely credited with the success of the Celtic Tiger. Educational expenditure increased from 4.1 per cent of GNP in 1961 to slightly over 8 per cent in the 1990s (Lynch, 1998: 6) and education continued to receive privileged treatment during the economic downturn of the 1980s even as many other sectors experienced severe cuts in expenditure (Fitz Gerald, 1998: 35). As a result of this expansion, the percentage of those who leave school with a Leaving Certificate qualification rose from between 10 and 15 per cent in the early 1960s to over 80 per cent in the 1990s. The numbers

with no qualification on leaving school fell from about 20 per cent to less than 5 per cent over the same period (McCormack and Archer, 1998: 19). Barrett, Callan and Nolan note that, over the period 1985 to 1994, the proportion of those aged 18 to 21 enrolled in tertiary education in Ireland doubled and they find a significant enhancement in the levels of educational attainment of those entering the labour force in the 1980s and 1990s (1999: 80).

d) EU structural funds:

The contribution of EU structural funds to the Irish success has been likened by some analysts to the impact of Marshall Aid on other European economies at an earlier period (Ó Gráda, 2002; Ó Gráda and O'Rourke, 2000). Designed to promote convergence in economic growth and living standards between the poorer regions of the Union and its core regions, EU structural funds are estimated to have contributed about IR£9 billion (€11.5bn) to the Irish economy between 1989 and 1999 (Ó Gráda, 2002). O'Donnell estimates that Ireland's receipts from the structural funds amounted to around 2.6 per cent of GNP throughout the 1990s which, he writes, can be compared to World Bank estimates of aid flows to middle-income countries. However, he adds that when receipts under the Common Agricultural Policy (CAP) are taken into account, Ireland's net receipts from the EU averaged over 5 per cent of GNP throughout the decade, peaking at 7.6 per cent in 1991 (O'Donnell, 2000: 185). These funds allocated under four broad categories (infrastructure, human resources, the private sector and income support) are credited with having had a significant impact on Ireland's development through their contribution to the productive potential of the economy and through their institutional impact on the quality of decision-making in the public sector as they forced the introduction of long-term project planning and evaluation.

e) Social Partnership:

Social partnership - institutional mechanisms through which key economic and social policy objectives are coordinated among sectoral interest groups (the state, trade unions, business organisations, farming organisations and community groups, known collectively as the social partners) - is widely seen as being among the most innovative aspects of the Celtic Tiger. Laffan and O'Donnell speak of 'the emerging Irish model of economic and social governance' that has grown from the series of national agreements since 1987 (Laffan and O'Donnell, 1998: 165) while the social partnership approach is seen as having 'produced the much needed recovery and has underpinned a sustained period of growth since then' (O'Donnell and O'Reardon, 1996: 34). As economic growth resumed, the agreements began to include more ambitious commitments to social equality and inclusion, including the National Anti-

Poverty Strategy (NAPS). From its institutionalisation at national level, the principle of partnership has been broadened and finds expression in an array of partnership bodies, at national, regional and local level, and also at firm level. A National Centre for Partnership has been established to help deepen and extend the practice.

Conclusions

This account of the causes of the Celtic Tiger would not be complete without adverting to the wider conjunctural factors that also played a role. Some of these relate to timing and coincidence in that the creation of a single market within the EU following the passage of the Single European Act in 1987 added to Ireland's attraction for US investment since locating in Ireland now gave access to the whole EU market. That this coincided with the beginning of a long boom period in the US economy was a major piece of good luck which Ireland helped turn to its advantage. Among other conjunctural factors further reinforcing these trends was Mary Robinson's presidency (1990-97), the Northern Ireland peace process and the Clinton presidency's interest in it. A final boost to Ireland's export performance was given by the decline of the value of the euro relative to the US dollar and to sterling following its creation at the beginning of 1999. Irish success therefore owes itself to a far more complex and varied set of factors than simply 'getting the fundamentals right' or to state policies. For this reason, it is not likely to be easily replicable. While state action created some of the necessary conditions, it seems unlikely that these on their own would have proven sufficient to create the booming economy of the late 1990s.

The Irish model

With Ireland's success, international attention began to be focused on the means used to achieve it, particularly on the distinctive elements of the Irish model of governance. What then is this 'Irish model'? While analysts differ in the priority they give to the elements that helped give rise to the Celtic Tiger, there is broad agreement that the state's role was crucial.

This mainstream reading, mostly by neo-classical economists, sees Ireland's economic success as owing 'much to the enthusiasm with which Ireland has ...approached the globalisation of its economy and the opening up of its society to outside influences' (Fitz Gerald, 2000: 55). Sweeney examines the connection further, arguing that 'the impact of globalisation on Ireland has been profound and in many ways has brought great benefits to the majority of people in most, though not all, areas' (Sweeney, 2003: 210). Ireland has achieved this success by pursuing 'intervention in the global marketplace with its strong "visible hand" of a coherent industrial policy through well-funded industrial development agencies, grants, tax

breaks and broad assistance to investors' (ibid.: 210-11). Ireland is, therefore, perhaps 'the case study for understanding how globalisation can bring success to a late-developing economy' (ibid.: 215-16). In his work, Ó Riain takes the story further through identifying two ways in which state agencies played a crucial role: firstly through the work of the Industrial Development Agency (IDA) in winning high levels of foreign investment, thereby linking global firms to Ireland, what he calls the 'global to local' connection and secondly through upgrading Irish firms (particularly in the software sectors) to become global players, the 'local to global' connection Ó Riain, 2000: 165; 2004). While these helped transform the economy, it was through social partnership that the state fostered the social conditions to support economic growth as partnership institutions helped moderate wage demands which could have damaged the competitiveness of Irish exports. This success leads Ó Riain to call Ireland a 'developmental network state', a new model of state that can capture the opportunities of globalisation to achieve significant development for their peoples.

O'Donnell has paid more attention to the role played by social partnership in this model of successful adaptation to globalisation. He writes: 'The failure of Ireland's political, commercial and interest-mediation systems pushed Ireland to try something new; but, the limits of state-led development and policy, and the lack of support for neo-liberalism, dictated reliance on consensus-based, associative and experimental approaches' (2000: 193). Within these new approaches, he sees 'the major innovation' to be the system of 'negotiated economic and social governance' known as social partnership (177). This 'produced wage growth consistent with competitiveness and embodied a negotiated consensus on a range of economic and social policies, including the Maastricht criteria for entry to EMU [Economic and Monetary Union]' (188). This, he argues, is a 'new concept of post-corporatist concertation' involving not just the traditional social partners representing capital and labour, but also such actors as the community and voluntary sector representing those socially marginalised, and creating new relationships between government and interest groups, at both national and local level.

In these ways, the state can be seen to have played a central role in creating both the economic and institutional conditions for the Celtic Tiger. Based on this, it has been claimed that 'the Irish growth experience and its distributional consequences is not a simple story of globalisation, forced withdrawal of the state and the promotion of neo-liberalism' (Nolan, O'Connell and Whelan, 2000: 1). Instead, these authors argue that 'the state plays a central role in the shaping of developmental and distributional outcomes' thus offering important lessons of a 'third path solution' to the challenges of globalisation, between the statist strategies of the past and the neo-liberal strategies that seem to have replaced them (ibid.: 3; emphasis in original).

The 'Irish model' can therefore be seen as one in which the state plays a central role in fostering connections to dynamic global flows of investment and trade resulting in the transformation of the Irish economy, ensures through stable macroeconomic management, investment in education, state agencies and infrastructure the necessary conditions fully to benefit from these global connections, and attends to mediating these to Irish society through drawing interested economic and social parties into policy-making and implementation. As O'Donnell concludes, 'Ireland's approach to market regulation, and the relationship between market, state and society, has been significantly reshaped' (O'Donnell, 2000: 184), leading to a change in the nature of government which requires it to be more a facilitator and networker, monitoring, regulating and facilitating communication, rather than administering and executing (O'Donnell, 2000: 199).

This mainstream reading, which has been so uncritically propagated by the media, is based on a very benign reading of the opportunities presented by globalisation and the capacity of the state to capture them. In this reading, Ireland becomes a developmental state, using its role to transform Ireland's economy and society for the good of its people. However, this reading fails entirely to appreciate the darker sides of globalisation, the constraints and pressures that even the strongest states face in this more globalised world. Understanding these constraints offers an alternative reading of how the Irish state has responded, one that highlights how it has consistently given priority to the needs of global capital over those of its own citizens, especially the most vulnerable among them.

As O'Sullivan put it recently: 'This is also the weakness of the Irish "miracle" and the factor that makes it essentially a global story, in that somebody else (i.e. foreign multinationals and the European Central Bank) either owns or controls the levers of the Irish economy which is not really a desirable outcome for a country that cherishes its independence. For instance, foreign investment has fuelled the Irish boom and the quid pro quo of this is that profits are taken out of Ireland with very little contribution to the Exchequer and very little serious investment in the country's infrastructure' (O'Sullivan, 2006: 75).

While, as illustrated above, Irish scholars have focused most attention on economic opportunities, far less attention has been devoted to how these economic opportunities are changing the relationship between rulers and ruled that characterised the welfare state in the era of national capitalism (roughly between the early 1950s and the 1980s). This marks a decisive shift in the nature of state regulation: from a regulation that sought to harness market forces for the welfare of society to one that seeks to impose competitive disciplines on society for the good of the market.

This is just one example of how the grand bargain between rulers and ruled has been severely weakened if not entirely sundered as public authorities prioritise the well-being of market actors over the well-being of citizens. As a result, the relations between citizens and their governing elites have been altered in fundamental ways though this change expresses itself differently in each society according to such factors as the nature of its economy (strong national firms or high levels of dependence on foreign capital as in Ireland), the nature of political parties (strong social democratic parties or the dominance of populist parties as in Ireland), and the legacies it has inherited from the past (such as a strong and effective state or a state that traditionally lacked capacity and effectiveness such as in Ireland). How then is this shift, so neglected by the proponents of globalisation, manifesting itself in Ireland?

In treating of the changing nature of the Irish state, it needs to be borne in mind that Ireland had never succeeded in developing a strong welfare state. O'Connell and Rottman described it as 'a pay-related welfare state in which minimal levels of universal entitlement to income and services are supplemented by market-based resources' and the result was 'to leave privilege essentially undisturbed' (O'Connell and Rottman, 1992: 206). Yet, what concerns us here is not the failures of the Irish state in the past but, rather, the options made by the Irish state in a new context characterised by high economic growth and therefore buoyant public finances. How it responded reveals whether the contract between rulers and ruled that characterised the welfare state era would be reinforced through higher quality and more universal social provision or whether a shift of power to market forces would be evident.

Focusing on the economic changes that have merited the title Celtic Tiger serves to distract attention from the nature of the profound political and social changes that have accompanied the boom. These were well articulated by the general secretary of the Irish Congress of Trade Unions (ICTU), David Begg, when he wrote that the primary objective of social partnership since it was established in 1987 was the ending of unemployment. 'Everything was subordinated to that objective, and business was given virtually anything it asked for - low corporation taxes, low capital taxes, low social insurance contributions and a virtually unregulated labour market' (Begg, 2005). At its heart, this involved a shift in governance towards subordinating social policy to an extremely free-market economic policy, with the result that the latter always took precedence over the former. In other words, the state handed power over to the market. This power shift lies at the heart of the political and social changes whose implications are only now becoming obvious.

In social policy two fundamental trends can be identified. On the one hand, there is the state's 'new social activism' characterised by its very positive rhetoric about

combating poverty, building social inclusion and promoting equality. The means to achieve these ideals are targeted programmes such as the National Anti-Poverty Strategy, the anti-discrimination measures of the Equality Authority or the Affordable Housing Initiative that addresses the difficulties faced by low-income families in accessing housing. Increasingly, however, the gap between the very modest achievements of this programme approach to securing social objectives and the grand rhetorical claims being made for it in official statements is obvious to more and more citizens. On the other hand, evidence points to a declining investment of Ireland's fast growing wealth in social provision or protection. According to the National Economic and Social Council (NESC), Ireland was among the lowest spenders on social protection in the EU when measured as a percentage of wealth (GDP, GNP or GNI per capita) despite being one of the wealthiest countries while a comparison with the countries of the Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) found Ireland to be 'a particularly low spender on social protection' and only South Korea, Japan and New Zealand devoted a similarly small share of their national resources, both public and private, to social protection (NESC, 2005: 107, 113).

Perhaps the most central and consistent criticism made of the nature of the Irish model is its social deficits (Ó Riain, 2004; Kirby, 2002; Allen, 2000). Begg identified these as being 'light-touch labour market regulation and no enforcement', as well as 'health, care of children and the elderly, pensions and lifelong learning' (Begg, 2005), all of them sectors in which severe problems are evident due to weak public provision and investment. Underlying all these are the high levels of poverty and inequality that characterise contemporary Ireland and that remain persistently high by EU standards. Just under 20 per cent of Irish people were at risk of poverty in 2004 (19.4 per cent in 2004 as against 19.7 per cent in 2003) while the gini coefficient, a measure of inequality, showed an increase between 2003 and 2004 (CSO, 2005). According to Eurostat, Ireland, Greece and Slovakia had the worst 'at-risk-of-poverty rate after social transfers' in the EU in 2003 with 21 per cent of the population in this situation (Eurostat, 2005). Of the 25 EU states, the four accession states (Bulgaria, Croatia, Romania and Turkey) and Norway, only Turkey had a worse rate (at 26 per cent).

But not only is the Irish state failing adequately to invest in its citizens' welfare. Through its taxation and social welfare systems, the state has often worsened poverty and inequality. With its low taxes on corporate taxes, on wealth and on property, the Irish state depends more on income taxes and taxes on goods and services (VAT) which disproportionately fall on the poorer sections of society while increases in welfare benefits have often fallen behind increases in average incomes thus ensuring that those who rely on such benefits become poorer. Indeed, the Economic and Social

Research Institute (ESRI) has charted how, from 1995 to 2002, changes in taxes and in welfare benefits served to benefit the better off at the expense of the worst off (see NESCS, 2005: Table 3.10, p 80).

Only since 2004 has this begun to be reversed. Despite official rhetoric, therefore, Ireland turns out to have a particularly weak welfare effort by comparison with other countries. Boyle describes it as 'Europe's most anorexic welfare state' as it tends to deal with symptoms while neglecting the deeper roots of problems, offering 'cheap, flexible solutions that avoided long-term commitments' (Boyle, 2005: 113-15).

Two issues arise from this examination. Firstly, it has long been recognised that Ireland had a residual welfare state, with a limited ability and capability to invest in high quality public services. Yet, not only has Ireland failed to use its new found wealth to invest in social provision, but it has also retreated from an earlier practice of using welfare payments to reduce inequality. Former Taoiseach (Prime Minister) Garret FitzGerald highlighted the change since the late 1980s in the relatively generous social provision made by governments during the 1960s and 1970s as a means of mitigating social deprivation.

The reversal of this policy and the growing social inequality which has resulted, indicates 'a very marked swing to the right in the broad policy stance of Irish governments' as 'the influence of American economic liberalism became much stronger', he concluded (2003: 29, 30). The decline in the burden of taxation and the 'extraordinarily low' levels of public spending (by European standards) are further indicators of this influence, he added. These realities, therefore, indicate the priorities of today's Irish state and how they have shifted and suggests that these are more than simply reflections of what parties happen to be in power (though this clearly does have an impact) but mark a shift in the nature of the Irish state itself.

This is best summed up as a shift from a welfare state (no matter how inadequate this might have been in the past) to a competition state which priorities the needs of global competitiveness (and the profitability of global corporations) over the welfare needs of its own citizens, especially the most vulnerable (see Kirby, 2004 and Kirby and Murphy, forthcoming). For its productive success has been based on a strategy of using low taxes on manufacturing profits to gain a competitive edge over other countries in attracting foreign investment, much to the annoyance of countries like France and Germany. Furthermore, wage competitiveness under social partnership has been maintained by a policy of trading moderate wage rises for cuts in income taxes. As a result of this policy mix, Ireland has fallen further and further behind other EU states in social spending and in tax receipts as a percentage of its overall wealth.

These shifts reveal that the Irish state approximates more and more to what Cerny calls a competition state, namely a state in which the priorities of policy move away from the general maximisation of public welfare (full employment, redistributive transfer payments and social service provision) to the promotion of enterprise, innovation and profitability in both private and public sectors. In this situation, state actions 'are often designed to enforce global market rational economic and political behaviour on rigid and inflexible private sector actors as well as on state actors and agencies' (2000: 30-34). This helps identify the logic that accounts for the apparent contradictions of the Irish model, showing how far from offering a model of success that others can follow, the Irish case is rather a particular variant of a model of competitive adaptation to global market forces and the residualisation of welfare, what Falk has called 'resituating the state' so that it is 'being subtly deformed as an instrument of human well-being by the dynamics of globalization' (Falk, 1999: 49, 50). This, then, more accurately and fully identifies the nature of the Irish model of governance.

Lessons for Costa Rica

Based on the above analysis, three broad lessons can be drawn for Costa Rica. These relate to the model of economic growth, the model of social development and the regional context in which this happens.

a) Developing an integrated national economy:

The Irish success is essentially driven by the ability to win high levels of Foreign Direct Investment, especially from the United States during the IT boom of the late 1990s. Despite some success in fostering an indigenous software sector, indigenous industry has remained by and large characterised by far lower levels of employment, of productivity and of exports than the foreign-owned sector. With the intensification of competitive pressures, especially since 10 Central and Eastern European states joined the European Union in May 2004 offering well-educated labour forces, levels of infrastructural development that are in some crucial aspects superior to those offered by Ireland, far lower costs and, increasingly, competitive tax policies, the basis of Ireland's growth model looks ever more precarious. Indeed, with the downturn in FDI in the early years of the new millennium, Ireland has begun to experience a shrinking of its industrial base; economic and employment growth are now dependent on construction, consumption and public employment. This highlights the vulnerability of the Irish growth model and points to the long-term legacy of the Irish state's neglect of fostering strong and competitive indigenous industries as did the East Asian tigers and other comparative countries like Finland.

b) Fostering a strong regime of distribution:

The Irish state has also relied on the market as the principal means to address social problems. While the huge reduction in unemployment resolved one long-standing social problem for the Irish state, it has also created other problems, notably a continuous increase in relative poverty and inequality. This means that people who have difficulty accessing the labour market, especially those with low levels of education, those with disabilities and the elderly have all seen their incomes fall steadily behind increases in average incomes. Furthermore, those who rely on state services, particularly in health care, face a system in an extreme state of crisis. Even the Minister for Health herself has characterised Ireland's health system as a 'national emergency'. The state also now faces ever more entrenched social problems, expressed in growing levels of social breakdown, violent crime, drug taking and suicide. All of these derive from the weak regime of distribution which is a functional part of Ireland's low-tax and low-spend model of development.

c) Ensuring a developmental regionalism:

Ireland's economic success relied in crucial ways on its membership of the European Union. It was the access to this market that helped attract so many foreign companies to establish manufacturing plants in Ireland and the Union even today remains a net contributor to Ireland. This has been a very benign form of regionalism, especially in its strong mechanisms of resource transfer from the richer regions to the poorer regions. It contrasts with the form of regionalism being promoted by the United States in Mexico and now in Central America. As Stiglitz admitted in his latest book: 'Not only did NAFTA not lead to robust growth; it can even be argued that in some ways it contributed to Mexico's poverty' (2006: 64). He is very sceptical of the merits of trade liberalisation as a means to development; far more important he argues is how fast developing countries 'acquire the knowledge and technology of the advanced industrial countries' (ibid.: 70) and he advocates the use of selective protectionism to build up infant industries. This raises important issues about the nature and impact of CAFTA that require urgent attention.

Conclusions

This paper has concentrated on outlining the nature of Ireland's success and the means used to achieve it. It has paid particular attention to the role that the state has played and to the changing nature of state-market relationships that have resulted. My contention is that this offers a fuller, more accurate and more realistic reading of the lessons of the Irish case than the partial and overly optimistic reading that has been widely propagated abroad. I have drawn some very general lessons for Costa

Rican scholars and policy makers to consider. I am well aware that these pose major challenges and that they offer no easy or neat solutions. Ireland does not offer any easy answers and it does offer many warnings. For globalisation has increased rather than lessened the importance of how states and civil society can together seek to relate to market actors and forces in ways that enhance sustainable economic and social development.

I In interpreting these figures, it is important to remember that in Ireland's case Gross National Product (GNP) is regarded as a better measure of output growth than is Gross Domestic Product (GDP) due to the fact that foreign multinationals repatriate much of their extensive profits out of the domestic economy. The extent of capital repatriation out of Ireland grew from 2.8 per cent of GDP in 1979 to over 17 per cent by the end of the 1990s. GDP is used for the purposes of international comparison but it should be borne in mind that it has the effect of inflating Ireland's growth figures. Using GNP growth reduces Ireland's growth in 1999 to 7.8 per cent and in 2000 to 8.6 per cent.

BIBLIOGRAPHY

- BARRETT, Alan; CALLAN, Tim and NOLAN, Brian (1999): 'Rising Wage Inequality, Returns to Education and Labour Market Institutions: Evidence from Ireland', in *British Journal of Industrial Relations*, Vol 37, No 1, pp 77-100.
- BEGG, David (2005): 'New society requires now labour market standards', *The Irish Times*, 17 December 2005.
- BOYLE, Nigel (2005): *FÁS and Active Labour Market Policy 1985-2004*, Dublin, The Policy Institute.
- CAMPOS, Jose Edgardo and Root, Hilton L. (1996): *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Central Statistics Office (2005): *EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC)*, Dublin, CSO.
- CERNY, Philip G. (2000): 'Structuring the political arena: Public goods, states and governance in a globalizing world', in Ronen Palan, ed.: *Global Political Economy: Contemporary theories*, London: Routledge, pp 21-35.

Eurostat (2005): 'Central government expenditure by function in the EU in 2003' *Statistics in Focus: Economy and Finance*, 24/2005, Luxembourg: Eurostat.

FALK, Richard (1999): *Predatory Globalization: A critique*, Cambridge: Polity Press.

FITZ GERALD, John (1998): 'The Way We Are: Education and the Celtic Tiger', in Brian Farrell, ed.: *Issues in Education: Changing Education, Changing Society*, Dublin: ASTI, pp 35-44.

_____ (2000): 'The story of Ireland's failure - and belated success' in Brian Nolan, Philip J. O'Connell and Christopher T. Whelan, eds: *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, Dublin: IPA, pp 27-57.

GAMBLE, Andrew and PAYNE, Anthony, eds (1996): *Regionalism and World Order*, Basingstoke: Macmillan.

KIRBY, Peadar (2002): *The Celtic Tiger in Distress: Growth with Inequality in Ireland*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

_____ (2003): 'Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the Celtic Tiger', *Serie financiamiento del desarrollo*, No. 129, UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago: ECLAC.

_____ (2004): 'The Irish State and the Celtic Tiger: A "flexible developmental state" or a competition state?' in *Graham Harrison* (ed.) *Global Encounters*, Basingstoke, Palgrave, pp. 74-94.

_____ (2006): 'Bringing Social Inclusion to Centre State: Towards a Project of Active Citizenship', in David Jacobson, Peadar Kirby and Deiric Ó Broin, eds: *Taming the Tiger: Social Exclusion in a Globalised Ireland*, Tasc with New Island Books.

_____ and Murphy, Mary (forthcoming): 'Ireland as a Competition State' in Maura Adshead, Peadar Kirby and Michelle Millar (eds) *Contesting the Irish State*, Manchester, Manchester University Press.

LYNCH, Patrick (1998): '*Societal Change and Education: Investment in Education Revisited*', in Brian Farrell, ed.: *Issues in Education: Changing Education, Changing Society*, Dublin: ASTI, pp 9-16.

- MAHONEY, James and vom Hau, Matthias (2005): '*Colonial States and Economic Development in Spanish America*' in Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer, eds: *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, New York: Palgrave Macmillan, pp 92-116.
- MCCORMACK, Teresa and ARCHER, Peter (1998): '*Inequality in Education: The Role of Assessment and Certification*', in CORI: *Inequality in Education: The Role of Assessment and Certification*, Dublin: Education Commission, Conference of Religious of Ireland, pp 13-46.
- NESC, *The Developmental Welfare State*, Dublin, NESC, 2005.
- Ó RIAIN, Seán (2004): *The Politics of High-Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'SULLIVAN, Michael J. (2006): *Ireland and the Global Question*, Cork: Cork University Press.
- PAUS, Eva (2005): *Foreign Investment, Development and Globalization: Can Costa Rica become Ireland?*, New York: Palgrave Macmillan.
- PIERSON, Christopher (2004): *The Modern State*, London: Routledge.
- RUGGIE, John Gerard (2003): '*Taking Embedded Liberalism Global: the Corporate Connection*', in David Held and Mathias Koenig-Archibugi, eds: *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Cambridge: Polity Press, pp 93-129.
- STIGLITZ, Joseph (2006): *Making Globalization Work*, London: Allen Lane
- STRANGE, Susan (1996): *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WEISS, Linda (1998): *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge: Polity Press.

Democracia representativa y democracia participativa

Tomás Mallo

La Fundación Carolina es una institución española que tiene como objetivo generar conocimiento a ambos lados del Atlántico mediante el desarrollo de un Programa de Becas del que se benefician anualmente unos 1.500 estudiantes latinoamericanos cursando estudios de maestría y doctorado en universidades españolas.

Esta actividad académica, que se enmarca en la cooperación científico-tecnológica de España en América Latina, se completa con el desarrollo de un Programa de Visitantes Extranjeros de todo el mundo, que alcanza a unos 450 visitantes al año con el objetivo de que conozcan la realidad española contemporánea, con el desarrollo de un Programa de Responsabilidad Social Empresarial para fomentar actuaciones de responsabilidad social de las empresas españolas en América Latina y con las actividades del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI), que se centran en la gestión de investigación, formación y comunicación en cuatro líneas de trabajo: economía internacional, políticas públicas, calidad de la ayuda y agenda política y social de América Latina.

Se puede considerar a la Fundación Carolina como una alianza público-privada, porque en su Patronato están representadas las más altas instancias del Estado y del Gobierno español, así como las empresas españolas que más activamente operan en América Latina. Su Consejo Asesor está compuesto por personalidades de la vida científica y académica, que aportan sus puntos de vista a los trabajos de la Fundación. En los trabajos y actividades de todos sus programas participan, además del gobierno y de las empresas, casi todas las universidades españolas y numerosas organizaciones de la sociedad civil. Estamos pues, ante una conjunción de lo público con lo privado, en la que se expresa y es tenida en cuenta la voz de las sociedades civiles iberoamericanas.

De forma más concreta, en el CEALCI de la Fundación Carolina trabajamos en dos asuntos, que en algún momento de su recorrido nos han obligado a plantearnos las relaciones entre democracia representativa y democracia participativa, entendiendo ésta como la acción de participación de las sociedades en la política, complementaria de la anterior, y que se puede expresar en niveles supranacional, nacional y local. A ello me voy a referir a continuación.

El primero de dichos trabajos es el que desarrollamos en torno a las Cumbres Iberoamericanas, con el que nos hemos planteado desde un primer momento y hemos logrado la participación de la sociedad civil; es decir, la participación de la sociedad civil en un foro multilateral de Jefes de Estado y de Gobierno.

El segundo, es el que desarrollamos en torno a lo que podríamos denominar las nuevas agendas de reformas en América Latina, que nos lleva a nuevos planteamientos sobre las políticas públicas, la reforma de los partidos políticos ante la crisis de lo político y la cohesión social y a valorar la necesidad de pactos y/o contratos sociales para el desarrollo y la necesidad de la participación de la sociedad civil en estos procesos.

Me detendré muy brevemente en ambos, uno de carácter supranacional y el otro de carácter nacional, aunque tiene derivaciones supranacionales, para dar paso después a los ponentes del taller número tres, que posiblemente se referirán a experiencias desarrolladas en el nivel local.

La participación de la sociedad civil en los foros internacionales multilaterales es escasa. Las Cumbres Iberoamericanas no fueron una excepción durante 14 años. Durante todo ese tiempo algunas actividades organizadas por programas de cooperación, organizaciones intergubernamentales, y lógicamente, organizaciones sociales, expresaron opiniones y pareceres de la sociedad civil, pero el ambiente estatista de las Cumbres Iberoamericanas jamás había permitido un acercamiento de la sociedad civil a las mismas⁶². De aquellos intentos merece la pena recordar los Encuentros Iberoamericanos del Tercer Sector, que en ocasiones habían planteado asuntos bien interesantes como la necesidad de un nuevo Contrato Social para el Siglo XXI (Buenos Aires, 1998) o la consideración de lo público desde la sociedad civil (Cartagena de Indias, 2000). Aún así, los Encuentros Iberoamericanos del Tercer Sector no han alcanzado todavía una relación de trabajo estable con el sistema de Cumbres Iberoamericanas.

En las denominadas nuevas agendas de reformas para América Latina, en el escenario del post Consenso de Washington, estamos asistiendo a una serie de desarrollos que se centran en la necesidad de reformar las instituciones propias de la democracia representativa; máxime cuando en el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2004 sobre La Democracia en América Latina quedó patente una vez más la dificultad de hablar de la democracia como mejor

62 DEL ARENAL, Celestino (coord.): « Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos». Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI. 2005.

sistema político cuando una parte importante de los ciudadanos carecen de los recursos necesarios para ejercer sus derechos. De dichos desarrollos nos llaman la atención especialmente los que siguen.

En primer lugar, la inadecuación de los partidos políticos, que supone una crisis de lo político y de la representación, ya que los ciudadanos no se sienten representados por los partidos y por una clase política anclada en el pasado, y que lleva, en unos casos, a liderazgos populistas legitimados electoralmente y que habrá que ver si resuelven los problemas planteados, y en otros casos a un camino quizás más largo, pero que pudiera ser más efectivo: el de propiciar las reformas de los sistemas electorales y el de trabajar en la formación de nuevos liderazgos políticos.⁶³

Jean Paul Vargas, en un trabajo reciente, parece decantarse por la segunda posición cuando afirma que las decisiones que involucran la participación ciudadana, deben entenderse como mecanismos de fortalecimiento y desarrollo de la democracia representativa cimentada en el sistema de partidos políticos y no como -algunos lo plantean erróneamente- una alternativa que la sustituya.

Estamos pues ante un gran reto, ante el que la Cooperación española puede y debe jugar un papel importante.

En segundo lugar estamos asistiendo a un cierto interés en América Latina por conocer cómo han funcionado en los países europeos algunas experiencias que han conformado el denominado estado del bienestar, y es posible que algunas de ellas, sobre todo las ensayadas a nivel descentralizado, puedan tener aplicación en América Latina.

En esta línea trabajamos con instituciones latinoamericanas como la Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN) de Chile y el Instituto Fernando Enrique Cardoso de Brasil en un programa que cuenta con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Con otras características, pero de una gran significación e importancia, la Cooperación española, a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), trabaja también junto a instituciones europeas y latinoamericanas, en el Programa EuroSocial.

63 PARAMIO, Ludolfo y REVILLA, Marisa (eds.): «Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina». Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI. 2006; y Manuel Alcántara Sáez (ed.): Políticos y política en América Latina. Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI. 2006.

Esta orientación unida a los trabajos de instancias como la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad (RedGob) o de instituciones como el BID o la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), nos llevan a la necesidad de reformar los sistemas de educación, de salud, de justicia, de educación, de empleo, etc..., para lo que no sólo habrá que reformular las políticas públicas respectivas, sino también, y como garantía de todo ello, establecer los necesarios acuerdos para desarrollar reformas fiscales efectivas.

Estamos ante otro gran reto, que además requiere de la legitimación de los ciudadanos, de tal forma que el pacto social necesario para establecer dichas reformas, se convierta en un auténtico contrato social.

Cuando se parte de la necesidad de asegurar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de los ciudadanos y de acabar con la desigualdad, está claro que hay que rectificar los modelos económicos, aún defendiendo que haya más Mercado, y que tiene que haber buen gobierno; es decir, que haya más Estado, pero también es necesario que haya más solidaridad social. En otras palabras, más sociedad organizada, más ciudadanía, que es la que también participa en esos procesos determinando conjunciones, alianzas o partenariados público-privados. En definitiva, estoy defendiendo la necesidad de acuerdos, pactos y contratos sociales para el desarrollo, que pongan en marcha políticas públicas efectivas -educación, salud, justicia, y para su financiación, reformas fiscales- y que propicien la participación ciudadana para orientar y legitimar dichas políticas.

El acceso a la protección, al empleo y a la educación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, es la única fórmula que conocemos para lograr mayor cohesión social y para que, en definitiva, los ciudadanos se sientan parte de un proyecto común. Por lo tanto, se necesitan pactos sociales que establezcan mecanismos de financiación para propiciar el acceso y reconstruir la institucionalidad social. Los sistemas fiscales también tienen que generar ciudadanía y dejar de ser un instrumento de las élites, que “devoran” los presupuestos en su único y exclusivo beneficio. Son necesarios entonces pactos sociales y políticas con base social.

Pero el debate es mucho más complejo. En el II Seminario de Economistas Iberoamericanos, celebrado en Barcelona y en el que se debatió sobre las políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, se señaló que uno de los ejes prioritarios para la política económica de la región es una reforma fiscal que aborde el problema de la desigualdad, sin menoscabo de la eficiencia. Hay pues una tendencia a identificar pacto social con pacto fiscal. Quizás por eso, los economistas reunidos en Barcelona acabaron declarando que era preciso llevar a cabo una política

de promoción de consensos y de concertaciones de todas las fuerzas políticas y sociales para lograr el apoyo necesario para que las reformas sean profundas, duraderas y se recupere la credibilidad institucional.

A la reivindicación exclusiva del pacto fiscal se llega cuando se afirma que en América Latina no son posibles los pactos sociales a la europea, entre otras cosas, porque los sindicatos latinoamericanos no tienen capacidad de liderazgo o los gobiernos no la tienen para compensar a los agentes sociales o porque se estima que es necesario abrir más los mercados para exportar más. De ahí que se vean más posibilidades en la realización de pactos fiscales.

Pero, aún considerando que no hay que copiar a Europa, se puede defender que en América Latina se puede avanzar hacia pactos sociales con sus propias características y que los mismos deben englobar la reforma laboral, la seguridad social y la reforma fiscal, puesto que si se abordan por separado no se verán los problemas reales y no se conseguirán resultados efectivos. Este debate debería llegar a la opinión pública. Aunque los ajustes deban ser lentos para ser seguros, lo que no cabe duda es que hay que armar consensos, hay que dialogar creando espacios apropiados y hay que cualificar a las organizaciones sociales para que sus demandas tengan una mayor fuerza política y adquieran carácter de exigibilidad mediante contratos sociales.

Todo ello nos sitúa también ante el reto de hacer de la democracia representativa una democracia más participativa, pues recoge las agendas de desarrollo social que se están formulando, incluso a nivel multilateral, y la posibilidad de que la ciudadanía participe en la orientación y legitimación de las mismas.

Como dice Vargas: *“el oficio de ciudadanía es participación que viene a estimular mejores condiciones de cohesión social, estabilidad y legitimidad política, tan necesarias para la adopción y aplicación de las políticas públicas tendientes a promover el desarrollo nacional y local, logrando influir, de forma equitativa, en el sistema de reparto social”*.

Y algo que me queda claro es que para practicar el oficio de ciudadanía es necesaria la voluntad política de los gobiernos y de los propios ciudadanos.

Descentralización y autonomía municipal

Manuel Rodríguez Maciá

Aunque el buen gobierno municipal repercute favorablemente en la gobernación del país, éste continúa siendo un tema pendiente en Costa Rica y en muchos otros lugares de la región, a pesar del entendido de que la búsqueda de un buen gobierno será una tarea permanente en la vida de los ciudadanos y bueno será pensar que el mejor gobierno es aquel que está por venir.

Antes de adentrarnos en el tema es conveniente recordar que en la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica, realizada por el Estado de la Nación y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y el Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica (CONARE), se pone de manifiesto cómo los costarricenses definieron la democracia no como un concepto preciso, sino como idea o noción amplia, dándole tres dimensiones:

- Sistema de elección y representación política;
- Modo de organizar las instituciones del Estado y las relaciones con la sociedad, lo que convenimos en llamar gobernabilidad; y
- Modo de convivencia entre las personas, lo que supone garantizar las oportunidades para los ciudadanos y las condiciones y garantías sociales.

Los tres conceptos se hallan incluidos en el régimen municipal.

El municipio como parte integrante del Estado

El municipio es parte integrante del Estado, por ello sus representantes son electos popularmente y poseen la legitimidad propia de las instituciones democráticas, una legitimidad sustentada en el marco jurídico de la legalidad del país y de la propia constitución de la República -en el artículo 170 se consagra la autonomía municipal.

Si bien entiendo como un paso importante la elección democrática por sufragio universal del alcalde en la reforma llevada a cabo el año 2002, considero que se deben llevar a cabo reformas en las que se unifique la elección de alcalde a las del Concejo y más todavía, que sea miembro pleno del mismo.

Profundizar en la institucionalidad democrática, dignificar el ejercicio de la función, de la vocación política, pasa por el fortalecimiento de la vida local. Nuestros

pueblos y ciudades son el escenario cotidiano de la representación de la vida de nuestros ciudadanos y suelen ser el escenario más amplio de esta representación. Para muchas de las ciudadanas y ciudadanos será el municipio prácticamente el único ente político con el cual se sientan vinculados en la práctica. Sea como fuere, lo que siempre podemos afirmar es que el municipio es la administración más cercana al ciudadano.

Parte de la vida misma

La política no puede ser vista como una actividad alejada de la realidad. Es parte de la vida misma. Entre las muchas definiciones que he leído sobre la ciudad, se me quedó grabado un texto no sacado de ningún libro sobre urbanismo, sino de una obra del dramaturgo clásico Sófocles: “La ciudad”, decía el autor, “son los hombres, la gente, la vida misma”. La política es la preocupación por la gente, por la vida misma de cada día. De ahí la importancia que adquiere el desarrollo económico local encaminado a posibilitar la calidad de vida de las y los ciudadanos, respondiendo a sus necesidades reales y concretas.

El hecho de fortalecer la realidad de las diversas municipalidades, de descentralizar el poder, evita la formación de desequilibrios entre el centro y la periferia. La desproporción existente entre el área metropolitana de San José y los municipios más alejados nos pueden dar una idea de la necesidad de la descentralización para el equilibrio del territorio. En ese sentido, son muchos los ejemplos que podemos aportar de experiencias exitosas en el ámbito de la descentralización.

El ejercicio de la autonomía municipal contemplada en la propia Constitución de la República libera una serie de dinámicas cautivas por el centralismo. Los municipios se convierten en factor fundamental para superar las desigualdades entre los ciudadanos, pues es desde la cercanía de la vida local desde donde mejor se puede percibir la realidad del bienestar que pueden tener los ciudadanos y no desde las frías cifras de los estudios macroeconómicos.

En la tarea por reducir las desigualdades, los municipios se convierten en factor de superación en la región. La visión desde el municipio puede ser un elemento que complemente el desequilibrio de la apertura desigual de la economía nacional y que consolide la unión regional.

Precisamente, esa integración se fortalecerá cuando los mismos ciudadanos perciban que a ellos les beneficia en la realidad de cada día. Son ya algunos los ejemplos que podemos conocer en el que las uniones entre estados han fracasado

porque se han planeado desde arriba con olvido de los intereses concretos de la gente. Lo abstracto separa; es lo concreto lo que une.

Desarrollar y fortalecer la vida de nuestras localidades conlleva un mayor compromiso de los ciudadanos. Sentir la comunidad como algo propio, situar la política en el corazón de la vida de cada día es presupuesto para descubrir su dimensión ética. No podemos olvidar el descrédito en el que se tiene en la actualidad la dimensión política, se la ve distante de la realidad de cada día, en ocasiones como una práctica para iniciados. La vuelta a la cercanía de los problemas de la gente es lo que puede hacer revalorizar esta dimensión.

El hecho de rescatar las buenas prácticas es un ejemplo concreto de cómo se puede trabajar por revalorizar la actividad política. En un artículo publicado recientemente en un diario en España, puse como ejemplo que considero sumamente positivo el acuerdo firmado entre la Federación Metropolitana de Manucipalidades (FEMETROM) y la Fundación DEMUCA para la recogida de las buenas prácticas en las actuaciones urbanísticas, lo cual por supuesto, comentaba en el artículo, no estaría mal que se copiase en España.

Este compromiso de la ciudadanía supone ahondar en el sentido de la pertenencia, en potenciar la identidad, sentir la localidad como su casa, como algo propio, lo cual nos lleva a la reflexión sobre qué tipo de ciudades estamos construyendo. No sentir como propio el espacio común nos lleva a privatizar aquello que es público, aquello que todos deben tener y sentir como cosa propia. Sentir la localidad como nuestra casa es incompatible con pensar aquello de que mi casa es mi castillo y ya vemos las fortalezas en las que mucha gente se instala, o mejor dicho, se refugia... Es lo contrario a la imagen de la casa habitable y acogedora. Claro está que para justificar vivir en un castillo hemos de creer que los de fuera son enemigos de los que nos tenemos que defender. Por el contrario, la actitud apropiada a la vida local debiera ser sentirnos como vecinos. El espacio de lo local es el del encuentro con los otros.

Al hablar del enclaustramiento en el que se vive en nuestras ciudades, no sólo hemos de situar que se hallan en esa posición las clases pudientes -que por supuesto lo hacen como sintiéndose amenazadas-, sino también las más pobres viviendo en el mundo de los gethos. Tal vez debiéramos reflexionar sobre lo que está suponiendo en nuestro mundo esta reclusión a la que se está volviendo en nuestras grandes ciudades.

En la actualidad, el espacio de la casa ya no es sólo de intimidad, se ha convertido en una puerta al mundo gracias al televisor, la radio, el teléfono y la computadora. Más bien, estamos perdiendo el espacio público como lugar de relación; de algún modo, se está produciendo el fenómeno de la baja Edad Media en Europa en el que

se ruralizó la vida. Cabe preguntarse si la desaparición del espacio común no lleva a que el aumento de los bienes no sea nunca como una expresión de la comunidad sino de uno mismo.

Una democracia será más plena en la medida en que los municipios sean plenamente representativos, y estos no lo serán plenamente, si en ellos no participan de forma equitativa las mujeres y los hombres. Al plantear esta obviedad hemos de tener en cuenta no sólo la necesaria presencia de las mujeres en los cargos de representación política -lo que es de estricta justicia-, sino hasta qué punto la participación de la mujer en la vida local es transformadora y constructora de esa vida local.

Decía que el gobierno de la ciudad tiene mucho que ver con la preocupación de las cosas diarias de los ciudadanos, entendiendo el espacio de la ciudad como un lugar de encuentro con los otros. La imagen sería más la de la casa que se habita que la del castillo. Los valores que tal modelo alienta son los de la hospitalidad, la solicitud respecto a los otros; en definitiva, el sentimiento de sentirnos vecinos, valores estos que pueden adquirir mayor dimensión y hondura con la participación de la mujer. La imagen de la ciudad, de la localidad como casa nos lleva a superar la separación clásica entre el espacio privado reservado a la mujer y el público para el hombre.

Un reciente estudio de la Fundación DEMUCA sobre la aplicación de políticas públicas de género en los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana, señala cómo las propias mujeres que detentan cargos públicos en la administración local mencionaban el sentido de servicio como el punto fundamental de la acción de gobierno. No se trata de dar una dosis de “moralina”, pero la dignificación de la vida política pasa por volver a la dimensión ética de la misma y por entenderla como servicio a la comunidad. Las mujeres, al poner el acento en el servicio comunitario, más que en la pasión por el poder, están revelando el verdadero sentido de la política, el servicio a toda la comunidad.

Patrimonio cultural

El sentir el espacio de lo local como propio es presupuesto de una vida pacífica, ejercitar el derecho a ser uno mismo. Es necesario para todo ello conservar y potenciar el rico patrimonio cultural manifestado en la diversidad de lenguas y de tradiciones -en especial en el caso de Costa Rica-, rescatando los valores de comunidades relegadas hasta ahora de la participación en la vida plena de la nación. Me quiero referir explícitamente a las comunidades indígenas que a lo largo del tiempo y a pesar de los pesares, han conservado las señas de identidad de sus pueblos, ente ellos las formas propias de organización social. Tal vez una política descentralizada puede captar con mayor cercanía la realidad de estas comunidades;

en todo caso, el espacio de nuestras comunidades debe ser el espacio común entre unos y otros.

No podemos olvidar que un 48 por ciento de esta población no vive en los territorios indígenas y tienen derecho a no ser diluido en el conjunto de nuestras comunidades locales, sino a formar parte de ellas con su propia identidad. No se puede tener a las comunidades indígenas como puro reclamo turístico, como más que lo diverso lo exótico, o la idealización arqueológica de los pueblos, sino como ciudadanos con plenos derechos y facultades; entre estos derechos el ser libremente ellos mismos.

La vida de nuestras localidades se enriquece también con la presencia de otras comunidades como la afro-costarricense y la población de cultura china, por hablar de las cuantitativamente más significativas.

Una ciudad armoniosa -escribía un poeta a principios del siglo XX- no se expresa con una sola voz, es aquella en la que cada quien se puede expresar en la suya propia. Es preciso valorar el valor singular de estas culturas, no importa el número de los que pertenezcan a ellas. Cada vez que un pueblo desaparece lo hace un mundo y con ello todos nos empobrecemos. Valorar los monumentos intangibles de unos pueblos que no nos han legado grandes monumentos de piedra, pero sí todos aquellos expresados en la voz humana, en los gestos, en los ritos. Valorar el patrimonio intangible de nuestros pueblos, pues forman parte del propio paisaje real aunque no físico de nuestras comunidades, la proyección que de las mismas se ha hecho en el mundo de la literatura y de la creación artística.

Tratándose de un pueblo con tal presencia de tradición latina, no se puede obviar el enorme patrimonio que significa la fiesta como elemento de identidad de la comunidad. Quiero hacer una observación respecto a la relación que puede existir entre la imagen del tiempo como un continuo vacío donde las fiestas daban contenido y color al calendario y la proyección de nuestros espacios urbanos vacíos, carentes de identidad. Es necesario insistir en la conservación y potenciación del patrimonio natural y urbano, ya que constituyen la identidad de una comunidad, la memoria, los puntos de referencia. No se trata de vivir atados al pasado, sino de recuperar la memoria para encarar el presente y el futuro.

La memoria de los pueblos

Sin memoria los pueblos y ciudades se convierten en territorios en los que impera la ley del más fuerte, de los más desalmados. De aquellos que quieren siempre partir de cero sin contar con los otros. La imagen devastada y desvertebrada de muchas de

nuestras ciudades son ejemplo de ello, una invitación al enclaustramiento de los ciudadanos y una invitación al hampa a ocupar el territorio. La respuesta militarizada, planteamiento estrictamente de represión, presencia policial y la creación de cárceles es una invitación a ir por el mismo camino...

Se ha de abordar la violencia actualmente existente desde todos los ángulos y no podemos olvidar en el fortalecimiento de los municipios el papel que estos pueden jugar, desde el diseño de políticas urbanísticas que creen espacios compartidos, las políticas de servicios sociales, de fomento del empleo entre los jóvenes, la vigilancia del abandono escolar...y también las medidas disuasorias y represivas que, teniendo en cuenta la óptica de la municipalidad, pueden aportar una visión más cercana del problema. Me parece sumamente acertado el planteamiento de la oficina técnica de la Cooperación Española en Costa Rica de introducir el tema de la seguridad en el componente municipal.

Considero que las políticas de seguridad deben estar dentro de la visión municipal, tal vez en ningún lugar como en la localidad se puede expresar mejor el binomio seguridad- libertad. No podemos olvidar la gravedad de la situación en Centroamérica, en especial en algunos países, pero las características propias de la violencia que se padece nos lleva aún en aquellos otros países -como es el caso de Costa Rica, con índices mucho menores de violencia-, a tomar medidas de inmediato.

Sería bueno que se planease un taller sobre buenas prácticas, ya que considero que en muchos municipios se han tomado medidas responsables e imaginativas. Tal vez en este campo se necesite ver, más que en otros, al menos atisbos de esperanza.

Nos podemos preguntar si ahondar en la localidad no significa fortalecer los localismos. Justamente nuestros pueblos y ciudades no se definen por la frontera, sino por ser lugares de encuentro. El situarnos en la óptica de lo local, no significa obviar los problemas de índole general, sino contemplarlos desde una perspectiva más profunda, cercana y, por tanto, enriquecedora.

La emigración

Pensemos ahora en un tema que sin duda nos preocupa: la emigración. La cuestión no les es ajena a los costarricenses o a los nicaragüenses; desde luego tampoco a los españoles o a los norteamericanos. Es un tema que afecta tanto a la política del Estado como a la internacional e importa tratarlo en los organismos internacionales. Pero no podemos olvidar que las y los ciudadanos que emigran lo hacen desde unas localidades concretas y se instalan en otras donde se desenvuelven y resuelven su

convivencia. Imaginemos pues el cúmulo de medidas que desde esta óptica de lo local se pueden y deben tomar, desde el propio diseño urbanístico de la ciudad, hasta el encauzamiento de las remesas de los emigrantes.

Las políticas municipales pueden ser un instrumento sumamente valioso para favorecer el intercambio entre las localidades de origen y las de destino, acrecentando el papel de la información entre los vecinos de uno y otro lugar y fomentando la política de codesarrollo. Me he extendido en el tema de la emigración, pero lo mismo puede ser dicho de la política de seguridad o de desarrollo económico. En definitiva, la mirada desde lo local no estrecha el horizonte, sino que le aporta una dimensión más ajustada a la estatura humana.

Unos gobiernos locales fortalecidos conformarán un Estado más sólido y si partimos de la base de que los municipios son parte integrante del Estado, y la administración más cercana al ciudadano, el hecho de que dispongan de los medios para desarrollar plenamente su misión no puede redundar sino en un fortalecimiento del Estado.

Es importante recuperar la memoria y también los símbolos. En ese sentido, y sin caer en mimetismos, creo que sería bueno rescatar de la memoria el papel de los cabildos municipales en el nacimiento de los Estados Nacionales en muchos lugares de Latinoamérica.

Los partidos políticos, correa de transmisión de las inquietudes ciudadanas, se fortalecerán y potenciarán en la medida de su cercanía a la ciudadanía. En el segundo informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá publicado por el Estado de la Región⁶⁴, se hace hincapié en la persistencia de la desconfianza ciudadana en los partidos políticos. Entre los países de la región, es en Costa Rica donde se producen los mayores niveles de confianza ciudadana en los partidos políticos, pero aún así no sobrepasa el 24 por ciento incluyendo en esta cifra a aquellos que declaraban tener mucha confianza y los de quienes se manifestaban que tenían alguna. La presencia de unos partidos cercanos a la ciudadanía es garantía de una expresión más fiel de las inquietudes populares en el Parlamento. El hecho de que entre los objetivos de los partidos políticos se hallen las preocupaciones por los temas municipales les dará mayor calado y entiendo que será un buen modo de combatir el descrédito que muchas veces encuentran precisamente por su lejanía del ciudadano.

64 Proyecto Estado de la Región-PNUD (2003), Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica.

La Fundación DEMUCA tuvo su origen hace más de 16 años, primero como programa de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y posteriormente como fundación. Tiene como finalidad el desarrollo local y el fortalecimiento municipal en Centroamérica y el Caribe. Surgió con la vocación de contribuir en un marco de paz y democracia al desarrollo de la región. La propia composición de la Fundación, de la que son miembros todas las asociaciones nacionales de municipios, indica su vocación por la integración regional.

Los municipios pueden ser agentes de unión. Precisamente por el hecho de no definirse su entidad desde la frontera, el municipio tiene la posibilidad de contribuir a crear y enriquecer la entidad de la región. Con las diferencias existentes en cada uno de los países centroamericanos, pero hay que reconocer que en todos ellos hay una falta de institucionalidad y que de modo especial afecta a la vida municipal.

Hemos de considerar que impulsar la unidad regional desde los municipios puede suponer complementar y corregir desde la base de la ciudadanía, desde el territorio en el que viven las y los ciudadanos, los proyectos que de no contar con ellos no los sentirán como propios. La fortaleza de la unión regional se basa en el hecho de que la acepten y la compartan los ciudadanos.

Al plantear el papel activo de los municipios en la construcción de la realidad centroamericana, quiero referirme también a la dimensión universal que adquieren los municipios. Las cooperaciones internacionales surgen en muchas ocasiones de iniciativas locales, y en este caso, la cooperación española es relevante, cooperación que debe ser bidireccional. Son muchas las cosas que de acá tiene también que aprenderse allá.

La vida de nuestros pueblos y ciudades, las personas con sus inquietudes y esperanzas, la diversidad de rostros de unas ciudades y pueblos cada vez más plurales, la presencia de turistas y de hombres de negocios, los intercambios de estudiantes, los emigrantes que buscan una oportunidad en lo que piensan pueda ser una tierra de promisión, son la imagen concreta de la globalización en contraposición del mundo abstracto imaginado en las salas frías de los ejecutivos y en lo incorpóreo de las transacciones bancarias.

Transparencia para la eficacia de las políticas públicas en América Latina: avances y agenda pendiente

Gerardo D. Berthin

Modernizar la gestión pública sigue siendo un eje central del proceso de “re-construir” y fortalecer el Estado en América Latina. En la última década, esta tendencia se ha materializado en diversos esfuerzos, que van desde tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privados, hasta desarrollar la capacidad institucional necesaria para emplear recursos públicos más eficientemente.

En un contexto de gobernabilidad democrática, la tarea de modernizar la gestión pública implica adecuar las estructuras del aparato público, en particular la de los servicios públicos, a las actuales exigencias de transformación y dinamismo del Estado y del mercado. La nueva relación entre democracia, Estado, mercado y sociedad civil implica lograr un equilibrio entre aplicar iniciativas de modernización del Estado y evitar su debilitamiento.

La legitimidad de los Estados democráticos modernos yace precisamente en mantener este equilibrio estratégico. Las recetas que hace más de cuatro décadas permitían que los pocos Estados democráticos que existían en esa época obtuvieran altos niveles de legitimidad, en la actualidad, por lo general, no son válidas. El nuevo papel de la tecnología en la vida cotidiana, la transformación de las expectativas y aspiraciones socio-económicas, la tendencia urbana, y el papel entrometedor de los medios masivos de comunicación, han modificado gran parte del nuevo escenario para la gobernabilidad democrática. Por ende, el arte de gobernar hoy está ligado más bien a una habilidad de adaptar los poderes públicos al cambio constante, de ser imaginativo y de crear capacidad innovadora, ante una sociedad que está más informada, que exige más y que desconfía más de los partidos políticos y sus gobernantes.

Como nunca antes en la historia, la mayoría de los países en el mundo, y de América Latina, se adhieren a una práctica política democrática. La gobernabilidad democrática es un tipo de régimen político que permite un perfeccionamiento institucional constante. En la medida en que la gobernabilidad democrática se va consolidando, más allá de realizar elecciones periódicas, se ha hecho más complejo el funcionamiento gubernamental y el ciclo de políticas

públicas, apareciendo más actores que reclaman mayor participación en los mecanismos de decisión y mayor transparencia y rendición de cuentas en los resultados de la acción de los poderes públicos.

La legitimidad que antes generaban las acciones puntuales de la administración pública, como garantizar la seguridad, mantener la integridad territorial y ofrecer algunos servicios públicos, ya no es suficiente para garantizar confianza y apoyo. La legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en la capacidad del Estado de dar respuestas a temas concretos, que en una legitimidad ideológica o constitucional. De ahí que en el marco constitucional y de leyes, si bien se garantiza que la administración pública debe cuidar, manejar y utilizar los bienes públicos adecuadamente -con el propósito de que se produzca un bien común en beneficio de todos los ciudadanos-, lo que vale es la operativización en políticas públicas de esos enunciados.

De ahí que la transparencia y rendición de cuentas se convierten en dos pilares operativos fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna, pues se encargan de desplazar el centro de atención de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos, a la capacidad de saciar demandas y de responder a una creciente desconfianza de los poderes públicos. Como tal los dos elementos son a la vez fines y medios, ya que son metas básicas de la modernización del Estado, y a su vez sirven como instrumentos para consolidar una institucionalidad democrática y generar confianza en las instituciones públicas. En gran medida, el respeto y la confianza de la ciudadanía hacia la administración pública, está ineludiblemente determinada, por un lado, por la capacidad del Estado para promover el progreso social, la calidad de vida de la población y la consolidación de la democracia, y por el otro, por la correcta y apropiada -con transparencia y rendición de cuentas- actuación de los servidores públicos en todas las instancias del Estado.

Este breve análisis ofrece una visión panorámica del tema de transparencia en América Latina dentro del marco de la gobernabilidad democrática y las políticas públicas. Brinda un panorama referencial de la situación en la región en materia de transparencia y anticorrupción tras 10 años experimentando una modernización del Estado.

Si bien no agota el tema, sirve de punto de partida para documentar tendencias recientes en América Latina⁶⁵. El trabajo se basa en una revisión bibliográfica, y en

65 Este análisis y artículo está basado en un estudio técnico mucho más amplio. Ver Norma Parker, Gerardo D. Berthin, Roberto de Michele y Yemile Mizrahi. La Corrupción en América Latina: estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. Casals and Associates-USAID, 2004.

experiencias primarias de observación. Pretende dar un análisis básico de las tendencias existentes relacionadas a la promoción de la transparencia, los niveles y patrones de la problemática, los principales desafíos y los temas que contribuyen a explicar el eje temático transparencia/políticas públicas.

Transparencia, rendición de cuentas, gobernabilidad democrática y políticas públicas

Aunque la transparencia como tal tiene varias definiciones en distintos campos y áreas, es un concepto novedoso en el estudio de la gobernabilidad democrática. Lograr institucionalizar la transparencia, la rendición de cuentas y las políticas anti-corrupción es un desafío clave de gobernabilidad para todas las naciones, sin ninguna excepción, aunque es más pertinente y más importante para un grupo de países, como los de América Latina, que están todavía en un proceso de consolidación democrática. El tema de la transparencia en relación a la gobernabilidad democrática es nuevo. Recién en los últimos tres a cinco años está recibiendo atención como objeto de investigación en el campo temático de gobernabilidad, incluyendo su medición.

Cuando se dimensiona a la transparencia en el campo de la gobernabilidad democrática, lo que se puede constatar es que es un elemento primordial para determinar la eficacia de una serie de relaciones e interacciones socio-políticas. Por ejemplo, entre Estado y Sociedad, mercado y gobernabilidad democrática, gobierno y gobernados, gestión pública y políticas públicas, decisiones y participación, responsabilidad y rendición de cuentas, y confianza y desconfianza.

En el ámbito de la gobernabilidad democrática, la transparencia puede ser entendida en distintos planos:

- Indicador de buen gobierno.
- Actividad de apertura en la política y la gestión pública.
- Herramienta e instrumento para el acceso a la información y la rendición de cuentas.
- Proceso de interacción entre actores gubernamentales, y entre estos y la sociedad.
- Valor ético que gobierna la función pública.

El valor de la transparencia en la gobernabilidad democrática se multiplica con la incorporación de otro importante ingrediente, la rendición de cuentas. Este es un

concepto relativamente nuevo que proviene del término anglosajón *accountability*, pero que se está afianzando cada vez más en el lenguaje y la práctica política cotidiana de las nuevas democracias en América Latina. Su aplicación va más allá del ámbito financiero; es decir, abarca lo administrativo, político y social. La rendición de cuentas responsabiliza a individuos y organizaciones. Es una obligación de aquellos que tienen u ostentan el poder.

Particularmente en el ámbito político suele utilizarse a la transparencia y la rendición de cuentas como términos intercambiables y/o alternativos. En los discursos de campaña se menciona a la transparencia y la rendición de cuentas como nombre y apellido. Son aliadas, pero no son iguales. Tanto la una como la otra tienen su propia dinámica. Puede haber transparencia sin rendición de cuentas y viceversa. Sin embargo, para facilitar la rendición de cuentas, es indispensable la transparencia, y para que la transparencia sea efectiva es necesaria la rendición de cuentas

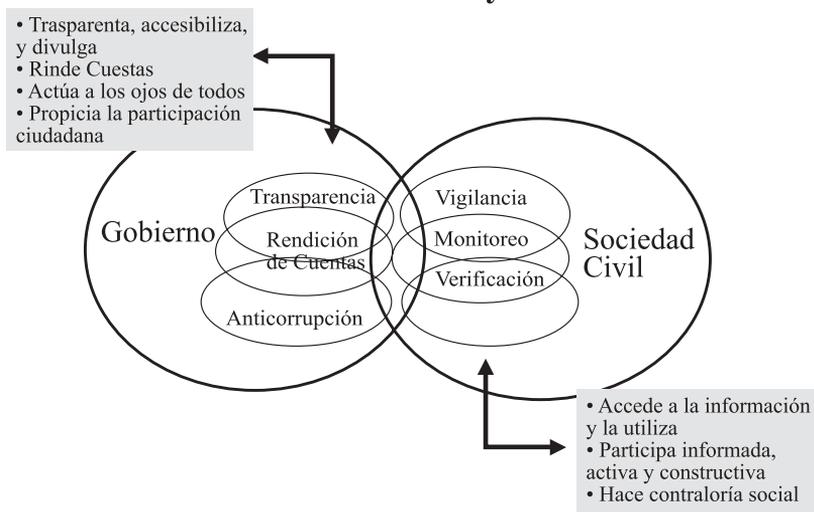
La falta de transparencia y rendición de cuentas es un problema serio no sólo para la gobernabilidad democrática, sino también para el ciclo de políticas públicas. La carencia de estos dos ingredientes puede:

- Generar un foco potencial de abuso de poder.
- Promover la discrecionalidad.
- Ofrecer oportunidades para la corrupción.
- Distorsionar el ciclo y la efectividad de las políticas públicas.

Todo lo anterior se agrava si no existe un sistema de contrapesos al ejercicio del poder estatal y de control interno al ejercicio de la función pública; presión social para exigir transparencia y rendición de cuentas; una cultura generalizada sobre este tema; y consecuencias (sanciones o incentivos) para castigar el mal comportamiento y/o premiar el buen comportamiento

La voluntad política para generar y/o demandar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, es vital para darle vida a la gobernabilidad democrática y eficacia a las políticas públicas. Por un lado, se hace imperativo contar con una oferta gubernamental sustantiva para hacer el ejercicio público lo más transparente. Por el otro, la demanda por parte de la ciudadanía es también un ingrediente vital. Es decir, la transparencia y rendición de cuentas en las políticas públicas no son patrimonio exclusivo de los gobiernos, gobernantes o partidos políticos, sino atributos que definen de una u otra forma las sociedades democráticas, tal como se ilustra en el siguiente gráfico.

Grafico 1: La Relación Virtuosa entre Transparencia, Rendición de Cuentas y Sociedad



La falta de transparencia en América Latina y sus consecuencias

A. Dimensionando el problema

Sobre la base de una serie de indicadores que hoy existen para medir la transparencia y la corrupción⁶⁶-aunque ninguno por sí mismo es capaz de medir la complejidad y multi-dimensionalidad del fenómeno-, se puede plantear que existen tres grupos de países en el hemisferio en términos de la problemática de la corrupción y el desafío que impone la transparencia.

El primer grupo estaría conformado por Uruguay, Costa Rica, Canadá y Estados Unidos, cuyo principal desafío de gobernabilidad en materia de transparencia y anticorrupción es seguir fortaleciendo sus sistemas de control, preventivos y de sanciones. El segundo por países que en la última década han experimentado avances importantes en materia de transparencia y anticorrupción, si bien no han generado la suficiente infraestructura institucional efectiva para prevenir, controlar y sancionar la corrupción. Y un tercer grupo, donde por varias razones, políticas, sociales y económicas, han minado todo esfuerzo que se ha hecho a favor de la transparencia y rendición de cuentas, de tal forma que su principal desafío es generar suficiente

⁶⁶ Como por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción, los Indicadores de Buen Gobierno del Banco Mundial, los Índices de Integridad, estudios de costos de la corrupción.

confianza en la arquitectura institucional para prevenir, controlar, y sancionar la corrupción.

Lo que está reflejado en el Cuadro 1, es una tipología básica para ilustrar que la problemática en la región es diversa y presenta distintos tipos de desafíos. No se trata de argumentar que en los países del primer grupo no se dan casos de corrupción o que son plenamente transparentes. Simplemente, esos países tienen una mejor capacidad instalada de prevenir, controlar y sancionar actos de corrupción. Muchos académicos argumentarían que es justo en este primer grupo donde en los últimos años ha habido un incremento sustantivo de escándalos, particularmente ligados a financiamiento de actividades políticas.⁶⁷

Cuadro 1: Tipología Básica de la Situación de Transparencia en el Hemisferio

Países del Hemisferio	Principales Desafíos
Uruguay, Costa Rica, Canadá, Estados Unidos y Chile.	Fortalecer, ajustar, y crear nuevos sistemas de control, prevención y de sanciones. Presencia de una infraestructura y mecanismos para promover la transparencia, que necesita ser ajustada y fortalecida a las nuevas demandas.
El Salvador, México, La República Dominicana, Brasil, Panamá, Argentina, Perú y Colombia.	Avances importantes en materia de transparencia y anti-corrupción, pero sin poder traducir esos avances todavía a una efectiva infraestructura institucional para prevenir, controlar y sancionar la corrupción.
Bolivia, Honduras, Venezuela, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Nicaragua y Haití	Debido a varios factores, políticos, sociales y económicos, los avances en materia anti-corrupción no han generado la suficiente confianza en la arquitectura gubernamental para prevenir, controlar y sancionar la corrupción y promover efectivamente la valorización de la transparencia.

Todo esto también se traduce en un nivel de “percepción” sobre corrupción y transparencia el cual se refleja por ejemplo en el Índice Anual sobre Percepción de la Corrupción, que desde 1995 Transparencia Internacional publica (Cuadro 2) y una de las preguntas que hizo el Latinobarómetro en el 2005 (Cuadro 3).

67 Ver por ejemplo, para Estados Unidos y Canadá, el Center for Public Integrity, www.publicintegrity.org

Cuadro 2: El Índice de Percepción de la Corrupción en América Latina

Puesto de 163 países	País	2006 CPI Clasificación	Número de Sondeos y Encuestas
20	Chile	7,3	7
28	Uruguay	6,4	5
55	Costa Rica	4,1	5
57	El Salvador	4,0	5
59	Colombia	3,9	7
66	Cuba	3,5	3
70	Brasil	3,3	9
70	México	3,3	7
70	Perú	3,3	5
84	Panamá	3,1	5
93	Argentina	2,9	7
98	Rep. Dominicana	2,8	5
105	Bolivia	2,7	6
111	Guatemala	2,6	5
111	Nicaragua	2,6	6
111	Paraguay	2,6	5
121	Honduras	2,5	6
138	Ecuador	2,3	5
138	Venezuela	2,3	7
163	Haití	1,8	3

Fuente: Transparencia Internacional, 2006

Si bien hay considerable variación en el grado de un país a otro, existe el consenso de que la corrupción y la falta de transparencia constituyen un reto central a la democracia y al desarrollo económico y social. En la actualidad, la falta de transparencia y la corrupción se consideran no sólo consecuencias de una gobernabilidad débil, sino también causas de la pobreza y el subdesarrollo.

En el último decenio, se ha hecho hincapié en la necesidad de promover la transparencia y combatir la corrupción como parte integral del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y del desarrollo económico. La creciente conciencia de estos temas ha influido sobre la retórica de los líderes de América Latina, aun cuando su verdadero compromiso de hacer frente al problema sigue siendo en muchos casos cuestionable. A diferencia de hace 10 años, hoy es común ver que los candidatos presidenciales, parlamentarios y municipales en América Latina incluyen proclamas y estrategias contra la corrupción en sus campañas electorales. Algunos funcionarios actualmente en el poder han ganado elecciones con sus promesas de combatir la corrupción. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones no

gubernamentales (ONG) y los medios de comunicación se han mostrado cada vez más activos en la promoción de la transparencia, ejerciendo presión para que se produzcan reformas e informando a la ciudadanía

En fuerte contraste con el pasado, en que la corrupción se consideraba principalmente una característica cultural que sólo se podía combatir con campañas educativas y éticas en el largo plazo, en la actualidad está surgiendo un amplio consenso en el sentido de que la corrupción es el producto de una conducta racional que responde a incentivos⁶⁸. Como tal, prospera allí donde las oportunidades de conducta corrupta son abundantes, las probabilidades de ser descubierto son pocas, existe poca transparencia y las consecuencias de la conducta ilícita son escasas o no existen.

Cuadro 3 Percepción sobre la corrupción

País	¿Ha habido progreso en reducir la corrupción? (% de Respuestas Positivas)	En su opinión, ¿qué porcentaje de funcionarios públicos son corruptos? (%)
Uruguay	45	41
Colombia	45	64
Venezuela	42	65
Chile	41	48
Argentina	34	74
Costa Rica	33	63
México	31	77
Brasil	30	62
República Dominicana	30	73
Promedio Regional	30	68
Honduras	29	67
Panamá	27	67
Nicaragua	26	76
Bolivia	26	72
Perú	24	74
Paraguay	24	69
Ecuador	21	82
El Salvador	18	69
Guatemala	18	76

Fuente: Latinobarómetro, 2005

68 KLITGAARD, 2004; KAUFMANN 2005; y Transparencia Internacional, Sourcebook, 2000. Londres: TI, 2000.

B. ¿Por qué persiste la percepción de la corrupción y de la falta de transparencia?

Si bien es difícil generalizar sobre la corrupción y falta de transparencia en América Latina, los países de la región comparten algunas características que influyen en las percepciones. Entre ellas se incluyen:

- **Una función pública en transición.** En la mayoría de los países de América Latina, la transición a una función pública más profesional y de carrera que recompense el mérito más que el patronazgo sigue siendo una obra en construcción. A pesar de contar con legislación para el tema del servicio civil y de haber realizado reformas, el sector público sigue muy susceptible a las influencias. Si bien se han dado importantes avances -como por ejemplo, leyes sobre el empleo público y de procedimiento administrativo, mejora de la coordinación horizontal y vertical en el sector público, instituciones reguladoras, compras electrónicas e iniciativas de gobierno electrónico⁶⁹-, todavía existe la necesidad de fortalecer más la función pública para hacerla más responsable, transparente y eficiente, y reducir los incentivos que llevan al abuso de poder.
- **Leyes engorrosas, superposición de responsabilidades de diferentes organismos gubernamentales y confusión sobre las leyes,** todo lo cual contribuye a aumentar el poder discrecional de los funcionarios públicos. Esto también desdibuja las líneas de dirección política y responsabilidad, y crea grandes barreras burocráticas que pueden servir para multiplicar las oportunidades de soborno.
- **Procedimientos burocráticos y reglamentaciones complejas y excesivas** para obtener permisos, licencias, matrículas. En muchos países de América Latina, la comunidad empresarial, los inversionistas -nacionales y extranjeros- y la ciudadanía enfrentan un muro impenetrable de reglas que les impiden establecer legalmente actividades sociales y económicas. Los procedimientos burocráticos y las reglamentaciones complejas y excesivas fomentan la corrupción de pequeña escala, y afectan negativamente el potencial de la empresa, especialmente la pequeña y la mediana.
- **Debilidad de las instituciones de control y fiscalización.** Las instituciones de fiscalización y control, como las contralorías, fiscalías y procuradurías, todavía

69 Para encontrar un debate sobre la reforma del sector público en América Latina, ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Lessons on Public Administration Reform*, 2004; Luciano Tomassini y Marianela Armijo, 2002; Gerardo Berthin, 2003; Sunil Mani, 2002; Banco Mundial/Center for Democracy and Technology/Infodev. *The e-government Handbook for Developing Countries*, 2002; C. Polidano, 2001; y Koldo Echebarria y Francisco Longo, 2000.

son débiles, a pesar de haberse creado comisiones contra la corrupción, agencias, defensorías del pueblo y entidades de control de los sistemas de justicia -Consejos de la Judicatura-, de la implementación de leyes contra la corrupción, y de los esfuerzos de la comunidad de donantes internacionales por fortalecer las instituciones gubernamentales encargadas del control. La mayoría de estos mecanismos todavía depende del Poder Ejecutivo y carece de suficientes fondos y personal para cumplir sus funciones con efectividad.⁷⁰

- **Legislaturas inefectivas**, particularmente en la supervisión del Poder Ejecutivo. La mayoría de las legislaturas en América Latina son técnicamente más débiles que el Ejecutivo, y por lo tanto no pueden ejercer con efectividad sus funciones de fiscalización. Por ejemplo, y en términos generales, las legislaturas no tienen la capacidad de debatir con efectividad los problemas presupuestarios, y la formulación del presupuesto a menudo se ve afectada por la ambigüedad entre las funciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ello, la preparación y aprobación del presupuesto, así como la fiscalización y la supervisión de los gastos públicos se ven afectados negativamente, lo cual resulta en la discreción que el Poder Ejecutivo emplea en el uso de los fondos públicos.
- **Sistemas judiciales disfuncionales que no son eficientes ni independientes.** A pesar de las reformas judiciales -v.g., códigos penales, re-capacitación de jueces y creación de instituciones de fiscalización⁷¹- los sistemas judiciales en muchos países de América Latina no enjuician ni sancionan a funcionarios corruptos. Los jueces todavía retienen enorme discreción para actuar; el dinero puede comprar fallos favorables; hay escasez de capacitación y recursos, y los casos se pierden o se demoran. Los sistemas parecen estar abrumados y la gente, particularmente los pobres, se sienten disuadidos de usarlos.
- **Controles sociales débiles, escasa articulación y falta de voz.** Aun cuando en la década pasada el número de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que trabajan en el campo de la transparencia ha crecido, la mayor parte de sus esfuerzos se han concentrado mayormente en la creación de conciencia, y menos en la formación de coaliciones, en generar presión para enjuiciar a funcionarios corruptos e implementar con éxito actividades de auditoría social⁷². A nivel

70 ACKERMAN, Susan Rose. «Corruption and Government: Causes, Consequences, Reform». 1999; y Kaufmann, 2005.

71 Para encontrar un debate sobre los avances y retrocesos de la reforma judicial en América Latina, ver Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA), 2003; Gargarella (2002); Bibesheimer y Tayne, 2001.

72 Transparencia Internacional “Corruption Fighters' Tool Kit, 2003; Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 2002; y Transparencia Internacional. TI Sourcebook 2000.

nacional y regional, las redes de OSC siguen fragmentadas; carecen de capacidad técnica adecuada para procesar y analizar la información que presenta el gobierno; y tienen capacidad limitada para convertir actividades de concientización en estrategias amplias -gubernamentales y no gubernamentales- de creación de coaliciones para el cambio.

- **Más conciencia, pero actitudes mixtas hacia la corrupción.** Según entrevistas, evaluaciones de la corrupción y documentos de donantes, las actitudes del público hacia la corrupción siguen siendo algo difícil de captar. Por un lado, las percepciones acerca de la corrupción como problema persisten, aunque menos de la tercera parte de los latinoamericanos opina que se ha progresado en la reducción de la corrupción⁷³. Aunque en América Latina se percibe que está muy difundida, no se la identifica como el problema más importante. Según una encuesta del PNUD, más de 60 por ciento de los ciudadanos en América Latina considera que los problemas económicos son más importantes que la corrupción, y según la encuesta de Latinobarómetro la mitad de los latinoamericanos tiene más miedo de perder su trabajo que de participar en actos ilícitos⁷⁴. Ambas percepciones sugieren que la mayoría de las personas en América Latina todavía no establece un vínculo entre la corrupción y la capacidad de los gobiernos de promover el crecimiento económico y las oportunidades de trabajo y de prestar servicios sociales; las incertidumbres económicas son demasiado abrumadoras.
- **Ausencia de voluntad política para controlar la corrupción.** Los grupos de donantes internacionales y los que trabajan en el terreno generalmente coinciden en que se necesita voluntad política para implementar y mantener esfuerzos de reforma contra la corrupción⁷⁵. Aun cuando en la actualidad la mayoría de los políticos candidatos a puestos de elección popular prometen combatir la corrupción, pocos han sido los que una vez en el cargo han podido cumplir sus promesas. Mantener la voluntad política ha resultado difícil para muchos líderes, básicamente por lo siguiente: 1) oposición por parte de los que tienen un interés creado en que se mantenga el status quo; 2) expectativas demasiado altas sobre la reducción de la corrupción; 3) no ha habido consecuencias prácticas ni inmediatas por no cumplir las promesas electorales; y 4) incapacidad de los líderes de cooperar con la oposición, crear consensos y movilizar apoyo.

73 Latinobarómetro, 2003, 2004, y 2006.

74 PNUD, 2004, op. cit.

75 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 2003.

Lecciones emergentes en la lucha contra la corrupción

Una de las principales lecciones que surge de la última década de esfuerzos anti-corrupción en América Latina es que los programas contra la corrupción deben también aplicarse en otras dimensiones que hasta ahora no se habían considerado, como por ejemplo las estrategias para reducir la pobreza, el sector educativo, al igual que el de salud y el medio ambiente. El BID, por ejemplo, ha financiado un estudio de la corrupción en el sector salud en América Latina que brinda pruebas detalladas de los efectos de la corrupción en un sector que muchos consideraban *immune a tales abusos*⁷⁶. Están surgiendo nuevos aspectos que antes no se habían incluido en el esfuerzo contra la corrupción como puntos importantes de entrada para el apoyo de la comunidad internacional en el futuro.

Hace una década el combate a la corrupción se concentraba en medidas para resolver el problema en la administración pública y la gestión de las finanzas del Estado. Hoy en día es un tema que abarca muchas dimensiones y áreas, incluyendo la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. Cada vez se reconoce más este problema, se extiende mucho más allá de las debilidades en la capacidad del gobierno, por lo cual el repertorio de respuestas se ha ampliado para enfocar relaciones estructurales más amplias, incluyendo la organización interna del sistema político, las relaciones entre las instituciones gubernamentales, la interacción entre los sectores público y privado, las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil y el ciclo de las políticas públicas.

Tras casi una década de programas y actividades contra la corrupción y a favor de la transparencia, ¿qué se ha aprendido? Existen cuatro lecciones generales:

1. No hay soluciones rápidas. Resolver el problema de la corrupción e incrementar la transparencia son empresas políticas complejas y multi-dimensionales que requieren amplias reformas en el ámbito de la gobernabilidad y la economía. Se necesita un compromiso de largo plazo para ganar la confianza del público en los esfuerzos para prevenir y controlar la corrupción, e institucionalizar la transparencia;
2. La necesidad de encontrar un equilibrio entre metas inmediatas y visibles en el corto plazo que dan fuerza, pero apenas penetran la superficie del problema con reformas sistémicas profundas que son más difíciles de implementar, que llevan más tiempo y recursos, pero atacan las raíces del problema;

76 DI TELLA y SAVEDOFF, 2002

3. Es posible que aliados y donantes externos fomenten actividades contra la corrupción y a favor de la transparencia, pero el impulso y el liderazgo deben venir desde adentro; y
4. Las estrategias contra la corrupción y a favor de la transparencia, ya sean nacionales o regionales, requieren de una visión de largo plazo y un entendimiento claro de que aunque el cambio fundamental ocurra ahora, tal vez sus frutos lleguen en una o dos generaciones. No obstante, victorias tempranas y visibles, como el enjuiciamiento de funcionarios de alto nivel, pueden ser esenciales para dar credibilidad y generar presión sostenida para la reforma.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, DCHA, PPC. Febrero 2003a. *Field Perspectives: a report on the field mission anticorruption survey*. [Perspectivas desde el terreno: informe de la encuesta contra la corrupción por la misión al terreno] Washington, D.C.

Banco Mundial/Centro para la Democracia y la Tecnología/Infodev. 2002. *The e-government Handbook for Developing Countries*. [Manual de gobierno electrónico para países en desarrollo] Washington, D.C.

BERTHIN, Gerardo y MALDONADO, Patricio. 2004 “*Transparency and Developing Legal Frameworks to Combat Corruption in Latin America*,” [Transparencia y la creación de marcos jurídicos para combatir la corrupción en América Latina] *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Volume 10 (Verano):101-120.

Berthin, Gerardo. 2003. *Gobierno y gobernabilidad electrónica: estrategias y lecciones para el desarrollo humano*. La Paz, Bolivia: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

_____ 2003. “*Bolivia most current overview of corruption*” [Bolivia generalidades más actuales sobre la corrupción] (Versión mimeográfica).

BIBESHEIMER, Cristina y TAYNE, Mark. 2001. *IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation* [La experiencia del BID en reforma judicial: Lecciones aprendidas para la formulación de políticas]. Washington, D.C.: BID.

Center for Public Integrity. 2004. *The Public Integrity Index*. [Índice de integridad pública] Washington, D.C.: A disposición en Internet: (<http://www.publicintegrity.org/ga>).

Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA) 2003. *Informe sobre los sistemas judiciales en las Américas 2002-2003*. Santiago: CEJA.

DI TELLA, Raphael y SAVEDOFF, William. 2001 *Diagnosis Corruption. Fraud in Latin America's Public Hospitals*, [Diagnóstico corrupción. Fraude en los hospitales públicos de Latinoamérica] Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

ECHEBARRIA, Koldo y LONGO, Francisco. 2000. “*La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas*,”CLAD.

GARGARELLA, Roberto. 2002. “*Too Far Removed from the People: Access to Justice for the Poor, the Case of Latin America*” [Demasiado lejos del pueblo: El acceso a la justicia por los pobres, el caso de América Latina](versión mimeográfica), PNUD.

KAUFMAN, Daniel 2005. “*Governance Matters III: New Indicators for 1996-2005 y Methodological Challenges*” [El buen gobierno importa III: Nuevos indicadores para 1996-2005 y retos metodológicos]. Washington D.C., Banco Mundial, 2005.

_____ 2003. “*Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*” [Volver a pensar el gobierno: Lecciones empíricas desafían a la ortodoxia] (Versión mimeográfica). Washington, D.C.: Banco Mundial.

KLITGAARD, Robert. 2004. “*Successes and Failures in Combating Corruption*”. [Éxitos y fracasos en la lucha contra la corrupción] Discurso ante APEDE, Panamá, Marzo 19.

_____ y col. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. [Ciudades corruptas: Guía práctica para su cura y prevención] Oakland: Institute for Contemporary Studies (ICS).

_____ 1992. *Controlando la Corrupción*. La Paz: Quipus.

Latinobarómetro. 2006 *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago: Latinobarómetro.

Latinobarómetro. 2004 *Informe Latinobarómetro 2004*. Santiago: Latinobarómetro

Latinobarómetro. 2003 *Informe Latinobarómetro 2003*. Santiago: Latinobarómetro

MANI, Sunil. 2002. *Government Innovation and Technology Policy: An International Comparative Analysis*. [Innovación en el gobierno y política tecnológica: Análisis comparativo internacional] Cheltenham, RU: Edwar Elgar.

PARKER, Norma; BERTHIN, Gerardo; DE MICHELE, Roberto y MIZRAHI, Yemile. 2004. *“La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas”*. Casals and Associates-USAID.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. 2002. *Civil Society, the Media and Internet as Tools for Creating Accountability to Poor and Disadvantaged Groups in Latin America*. [La sociedad civil, los medios de comunicación e Internet como instrumentos para crear responsabilidad ante grupos de pobres y desventajados en América Latina] Nueva York: PNUD Serie de trabajos ocasionales, No. 13.

POLIDANO, C. 2001 *“Administrative Reform in Core Civil Services: Application and Applicability of the New Public Management.”* [Reforma administrativa en funciones públicas básicas: Aplicación y aplicabilidad de la nueva gestión pública] en Willy McCourt y Martin Minogue, eds., *The Internalization of New Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).2004. *Informe sobre la Democracia en América Latina*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Lecciones en reforma de la administración pública*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *Lecciones contra la corrupción*. Nueva York: PNUD, Diciembre.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).2002. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. *Corrupción y Buen Gobierno*. Nueva York: PNUD, Management Development and Governance Division, Documento de trabajo número 3.

ROSE-ACKERMAN, Susan. 2001 “¿Una Administración Reducida Significa una Administración más Limpia?” Nueva Sociedad. pp. 66-79.

TOMASSINI, Luciano y ARMIJO, Marianela. 2002. “Reforma del Estado en América Latina: Experiencias y Desafíos,” Santiago de Chile: Editorial LOM.

Transparencia Internacional. 2003. “Corruption Fighters' Tool Kit 2002-2003. Civil Society Experience and Emerging Strategies,” [Juego de herramientas de los que luchan contra la corrupción 2002-2003. La experiencia de la sociedad civil y estrategias emergentes] Berlín: TI.

Transparencia Internacional. 2000, *Transparencia Internacional Sourcebook, 2000*. Londres: TI

Acceso a la información y rendición de cuentas: la auditoría social como vía para el buen gobierno

Nohemy Rivera

Al hablar de transparencia pública necesariamente se hace referencia a la importancia que tiene el acceso a la información. Sin embargo -y es una de las reflexiones que se pretende dejar con esta lectura-, el acceso a la información es sólo uno de quizás varios usos que se puede hacer con el cúmulo de datos que producen las dependencias gubernamentales.

Todas las actividades que desarrollan los seres humanos son susceptibles de producir datos, ya sea por parte de quien las realiza, como de quien las observa o se interesa en ellas. La diferencia entre que una información exista para que en algún momento sea hecha pública es si está documentada o no y si no son datos privados -personales- los que se manejan.

Este es un intento por dar a conocer algunas premisas sobre lo que trata el acceso a la información y la rendición de cuentas, como vía para el buen gobierno. De ninguna manera trataré de conceptualizar los elementos señalados. Más bien a la premisa que se tratará de hacer alusión en el desarrollo de este texto es que uno de los fundamentos de la democracia es la transparencia y los valores que prevalecen en los actos colectivos. En la medida que hay mejor rendición de cuentas, claridad de las reglas, disponibilidad y acceso a la información y participación en los asuntos de interés colectivo hay más transparencia⁷⁷. Si no existe una combinación adecuada de estos factores no se puede hacer referencia al pleno goce de la democracia.

En relación al acceso a la información

Citar tratados internacionales donde la libertad de expresarse, comunicarse o usar información están reconocidos como derechos humanos es usual para justificar que los ciudadanos puedan hacer uso de la información que producen y almacenan las agencias del gobierno. En varias sociedades se plantea la urgencia de regular este derecho a través de leyes específicas, que no sólo expliciten la información que

⁷⁷ Descifrando la corrupción. Conceptos básicos para analizar prácticas de corrupción en sociedades e instituciones democráticas. Editado por Asociación Probidad, noviembre de 2004. Pág. 16

deban publicar las entidades estatales, sino también regular aspectos como la intimidad personal, la censura pública o la seguridad colectiva.

Jaime López, en su artículo *Perspectivas sobre la libertad de información en El Salvador* señala que “*varias leyes sobre acceso a la información gubernamental han sido aprobadas en los años recientes en diferentes países. Estas leyes, entre otros aspectos, regulan la información que debe ser proporcionada sin mediar petición, casos de excepción de la información pública, procedimientos y plazos de acceso, definición de instancias a donde recurrir en caso de conflictos y, en algunos casos, sanciones contra quienes afecten el derecho de acceso...*”⁷⁸

En general, existe una marcada aceptación de que el libre acceso a la información gubernamental es una condición clave que permite una amplia participación ciudadana en los asuntos de interés público, en especial en la gestión de las políticas y presupuestos públicos, entre otros.

Me referiré en esta oportunidad a la libertad de información, la cual ha cobrado gran notoriedad en años recientes, y específicamente al acceso a la información en poder de las oficinas gubernamentales, a lo que comúnmente se le llama derecho de acceso a la información pública.

La información pública no es sólo de la que disponen u ofrecen las oficinas gubernamentales. Es preciso destacarlo porque generalmente se presta a esta interpretación. En este sentido, existe información que es producida por gremios, empresas, sindicatos, organizaciones civiles, etc., la cual en la medida que pueda afectar la vida de los individuos, se convierte de interés público.

De tal forma, a cualquier persona se le debería de garantizar su libertad de buscar, recibir y difundir información pública, no sólo de las oficinas de gobierno, sino también de las instituciones sociales.

La declaración de principios sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), señala en su numeral 4 que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos”. *Agrega que “los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”. También que “este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.*

78 <http://revistaprobidad.info/tiki-index.php?page=PerspectivasLibertadInformacionElSalvador>

En concreto, cuando se da en forma plena la libertad de información, los individuos actúan con mayor autonomía, pues son conocedores de lo que acontece en su entorno y saben la forma en la que deben reaccionar frente a cualquier situación. Un ciudadano informado es más consciente y capaz de exigir y cumplir de forma certera sus deberes y derechos.

Las normativas internacionales destacan el rol del Estado referido a hacer valer el principio de la libertad de expresión, siendo ésta una de las obligaciones de los gobiernos.

Gobierno en línea o gobierno electrónico

Otro de los factores que ha influido para que algunos gobiernos se preocupen por garantizar una mayor participación y transparencia en la gestión pública es la globalización. La temática surgida en torno a la brecha digital, ha iniciado su propia dinámica buscando iniciativas y elaborando estrategias nacionales que les ayuden a quienes producen información de interés público a crear una sociedad basada en el conocimiento, y un crecimiento económico y social para un desarrollo eficiente, equitativo, y sostenible.

Se trata de un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico actual y caracterizado por un mayor grado de cooperación, así como por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado al que se ha denominado *governance*.

Independientemente de que la información se pretenda hacer pública o no, para los gobiernos es un elemento fundamental que sus mandatos sean transparentes. Una de las principales razones por las cuales podría considerarse todo lo contrario es por no rendir cuentas a la ciudadanía.

El uso masivo de recursos a través de la Internet ha provocado altas expectativas respecto al impacto en el ejercicio de la política y la democracia, pues ésta ha sido vendida como una de las promesas del aumento de la eficiencia y la generación de ahorros, mayor transparencia en la gestión y mayor cercanía a la ciudadanía. Las expectativas apuntan a que se pueda acceder a más y mejor información, se pueda ejercer control a las autoridades, aumentar los espacios de influencia y, en general, incrementar la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos.

El acceso a la información trasciende a encontrarse en un portal electrónico la información de periódicos anteriores de un gobierno o información que no clarifica la demanda de cualquier ciudadano, ya que para satisfacer las necesidades de quien

demanda la información ésta debe ser oportuna, verificable y comprensible para todos.

Cuando no responde a las necesidades del solicitante, no puede ser considerada como tal en términos prácticos, aunque en los teóricos el requerimiento se cumpla.

El rol ciudadano y el uso de nuevas tecnologías

En forma paulatina, las instituciones públicas y políticas están siendo presionadas por una ciudadanía que ya ha comenzado a cuestionar la forma tradicional de hacer las cosas. Antes que Internet lo permitiera, nadie habría imaginado acceder a todos los archivos con la votación de cada parlamentario, o hacer trámites en línea, reclamar por un mal servicio desde la casa u oficina, conocer los presupuestos y la asignación de los recursos en estas instancias.

Esta creciente comunicación entre Estado y ciudadanía por medios electrónicos es uno de los componentes novedosos del proceso de Modernización del Estado. Lo nuevo no es el uso de la tecnología en sí, sino la posibilidad de abrir canales de comunicación cada día más directos para acercar a autoridades y ciudadanos. Es una nueva forma de mediación que afecta, sin duda alguna, los esquemas tradicionales de representación. Por ejemplo, cuando una municipalidad publica en sus portales electrónicos el presupuesto anual con detalles que sean comprensibles para todos y mejor aún cuando éste ha sido elaborado de forma participativa, permite que los pobladores en un primer plano se sientan parte del proceso y vean reflejados sus intereses en él.

El efectivo aprovechamiento de los recursos y avances tecnológicos es una de las estrategias para lograr que el aparato público esté siempre presente en función del servicio. Por ello, el argumento central es repensar la estructura que ofrece la sociedad de la información o sociedad del conocimiento como instrumento estratégico para garantizar una participación ciudadana a nivel de gobierno. El uso de nuevas tecnologías, como la Internet, que es uno de los más recurrentes por parte de los funcionarios públicos, es uno de los grandes retos de los gobiernos actuales.

Hoy, también está surgiendo lo que algunos denominan el Empoderamiento Ciudadano (Santiestevan, 2004) a través de:

- Participación y vigilancia ciudadana de los servicios prestados por las administraciones públicas.
- La sociedad civil y su rol vigilante de la marcha del Estado.
- El papel de la opinión pública en materia de transparencia y probidad.

- La libertad de expresión y el periodismo de investigación.⁷⁹

El empoderamiento está referido directamente a una oportunidad para establecer y consolidar redes de ciudadanos o actores de diferentes sectores, ya que es evidente que para articular procesos, en donde es necesario contar con una pluralidad de actores que operan a nivel internacional, regional y local, es preciso que los implicados cuenten con los conocimientos básicos como el de un flujo efectivo de información.

Auditoría social como vía para el buen gobierno

Las diferentes redes ciudadanas, las cuales se encuentran constituidas y organizadas en los sectores, ya sea a manera local, nacional o internacional, son un elemento clave para desarrollar procesos de auditoría social.

Los Comités de Desarrollo Local, por ejemplo, son los representantes de las diferentes asociaciones comunales en los municipios; dentro de sus funciones está velar por los intereses de la población. En este sentido, se vuelven entes contralores y vigilantes de que los bienes públicos sean distribuidos de forma tal que los procesos sean transparentes, equitativos y participativos.

Entre las condiciones básicas para implementar cualquier ejercicio de auditoría social se encuentra contar con un libre acceso a la información de la materia sobre la cual se pretende influir. Si no se cumple esta condición, no se podrá realizar la auditoría, pues la ciudadanía necesita estar informada para reaccionar de forma oportuna ante cualquier situación que de alguna manera le afecte.

Los presupuestos participativos son otro de los claros ejemplos en donde es preciso desarrollar mecanismos de auditoría social, pues tanto funcionarios públicos como ciudadanos conocen claramente las reglas, las normas, los recursos y participan activamente en la planificación, ejecución y evaluación del proceso del presupuesto.

Es así que la auditoría social no es más que la actividad ciudadana para acompañar, vigilar, monitorear, dar seguimiento, verificar y evaluar cuantitativa y cualitativamente a quienes toman decisiones que afectan intereses públicos o tienen vinculación con recursos públicos.

Es de aceptación general que la auditoría social constituya un medio clave para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de la transparencia, la lucha contra

⁷⁹ Tomado de: Gobierno en línea y Participación Ciudadana bajo el marco de la Sociedad de la información.

la corrupción y la facilitación de la gobernabilidad democrática en cualquier sector y desde cualquier ámbito.

A manera de reflexión

La elaboración de políticas, basadas en la colaboración, consenso y participación de distintos actores críticos para que se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas, y en definitiva se garantice la gobernabilidad del sistema político y público, permite acercarse a la consolidación de un buen gobierno.

Un buen gobierno que responda y actúe conforme a su verdadero rol de canalizador de las necesidades de los ciudadanos y gestor de políticas públicas que conlleven implícito el elemento de participación ciudadana, que haga uso de cada uno de los medios con los que cuenta para que exista mayor credibilidad en él y que los individuos se vean representados de forma oportuna.

El futuro de la gobernabilidad democrática en Latinoamérica: retos y perspectivas⁸⁰

Margarita Corral González

El desarrollo político en América Latina ha sido objeto de numerosos análisis y reflexiones que han intentado explicarlo desde diferentes marcos teóricos. Hace unas décadas el debate sobre la región dentro de la academia se centraba en determinar aquellos factores que intervenían o hacían posible los procesos de transición desde regímenes autoritarios a otros de tipo democrático.

El interés se centró posteriormente en el análisis de la consolidación democrática o de la estabilidad y durabilidad de las nuevas democracias que estaban surgiendo en el continente, para llegar en los últimos años a la apertura de nuevas discusiones que giran alrededor del mejor o peor desempeño o funcionamiento de estos regímenes, de su calidad o de los niveles de gobernabilidad que pueden o deben alcanzar.

La llegada hasta este punto en el debate sólo se hace posible a partir de la propia existencia de regímenes democráticos dentro de América Latina. Si bien estamos ante una región muy heterogénea en cuanto a múltiples dimensiones como pudieran ser el diseño constitucional, la configuración de los sistemas de partidos, los niveles de descentralización o los patrones que sigue la cultura política de sus ciudadanos, existe un elemento común a todos estos países, con la excepción de Cuba, como es la democracia.

Independientemente de que hablemos de conceptos como los de gobernabilidad, calidad democrática o buen gobierno, los países latinoamericanos han de hacer frente a una serie de retos o desafíos si quieren satisfacer las expectativas de sus ciudadanos.

En las siguientes páginas se tratará de identificar aquellas esferas sobre las que se puede profundizar en aras de conseguir mejores democracias. De este modo se pueden identificar también aspectos cruciales como las instituciones y los actores políticos, el capital político, los partidos políticos y la representación política, así como la ampliación de la ciudadanía.

⁸⁰ Me gustaría agradecer a Manuel Alcántara su aportación para la elaboración de esta presentación.

La democracia en América Latina

Si algo ha caracterizado el desarrollo político de América Latina de las últimas décadas es la confirmación de la democracia como forma por la que mediante procesos electorales libres, periódicos, competitivos, limpios y bajo el sufragio universal se elige al personal político, tal y como señala el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2002.⁸¹

Desde finales de 2005 y a lo largo de 2006 se ha podido comprobar cómo estas prácticas electorales han sido o serán las que determinen la composición de 12 poderes ejecutivos y otras tantas o más cámaras legislativas, contribuyendo a esta tendencia de normalidad democrática sin que se pueda prever retornos a los pasados predemocráticos.

No obstante, más allá de la simple democracia electoral, los niveles de desarrollo democrático varían notablemente de unos países a otros. Según los datos que arroja un reciente estudio⁸², a fecha de 2006 sólo habría tres países que logran ser clasificados dentro de la categoría de alto desarrollo democrático -Chile, Costa Rica y Uruguay-, siendo el grupo de países de bajo desarrollo democrático el más numeroso con 11 integrantes -Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Nicaragua, Honduras, Guatemala y República Dominicana-. Los países con desarrollo medio serían México, Argentina, Panamá y El Salvador. El siguiente cuadro muestra la evolución de los países latinoamericanos en este ránking de desarrollo democrático entre 2002 y 2006.

En términos generales, la región mejoró en su desarrollo democrático con la única excepción de 2004, año en el que bajó unas décimas respecto al anterior. No obstante, menos de la mitad de los países logran sobrepasar esa media.

Comparando los dos últimos años destacan las tendencias positivas de países como Chile o Costa Rica, siempre a la cabeza del conjunto regional, así como las de Guatemala y Colombia, países que, pese a no superar el promedio regional, han conseguido mejorar sensiblemente en sus procesos democráticos. Por el contrario, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Nicaragua han sufrido un deterioro en sus niveles

81 Este informe señalaba que teniendo en cuenta el índice de democracia electoral -construido a partir de cuatro variables: el derecho al voto, la limpieza y libertad de las elecciones y los cargos públicos- todos los países la región se situaron entre 1990 y 2002 en un rango comprendido entre 0,80 y 1, con las únicas excepciones de Colombia y Guatemala que alcanzaron el 0,50 y 0,60, respectivamente.

82 Polilat.com (2006) Índice de Desarrollo Democrático de América Latina -II-LAt 2006-. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires. En www.iid-lat.org

democráticos. Estas cifras dan cuenta por tanto de una notable heterogeneidad entre los países latinoamericanos a la hora de catalogar el desarrollo democrático.

Cuadro 1
Desarrollo democrático en América Latina (2002-2006)

País	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	5,247	3,900	3,918	4,337	5,330
Chile	8,757	10,031	10,242	10,435	10,796
Uruguay	9,736	9,766	7,517	8,355	8,397
Paraguay	2,255	3,214	1,689	4,493	3,745
Brasil	3,932	5,028	3,348	3,820	4,468
Bolivia	4,150	2,883	3,343	3,528	2,726
Perú	4,352	3,602	3,688	3,126	3,590
Ecuador	1,694	2,376	3,122	3,658	2,237
Colombia	5,254	4,218	3,054	2,993	4,362
Venezuela	2,243	2,811	1,552	2,581	2,720
Panamá	8,309	8,028	6,914	6,918	6,828
Costa Rica	8,575	7,847	8,633	8,510	9,704
Nicaragua	2,963	4,230	3,614	4,032	3,151
El Salvador	5,544	6,273	4,452	5,053	4,718
Honduras	3,107	4,098	4,142	4,332	4,431
Guatemala	3,992	2,928	3,884	1,648	3,834
México	6,340	6,623	6,136	5,522	5,917
Rep. Dominicana			4,631	3,823	4,187
Promedio	4,80	4,88	4,66	4,84	5,06

Fuente: Elaboración propia a partir de www.iid-lat.org

Es en este contexto cuando surge la necesidad de precisar dónde están aquellos factores que inciden en una mejor calidad democrática⁸³. En los últimos años estamos asistiendo a la emergencia de numerosos análisis que tratan de definir y medir el concepto de la calidad de la democracia⁸⁴. Se trata de un debate abierto que

83 Para un análisis más exhaustivo sobre el tema de la calidad de la democracia, véase O'Donnell, Vargas e Iazzetta (2004), Morlino (2004), Diamond y Morlino (2004), o Andreev (2005), entre otros.

84 Uno de los primeros intentos de medir la calidad de una democracia lo llevó a cabo David Beetham (1994) en el Reino Unido. Para este autor los principios clave estaban en el control popular sobre los representantes políticos y los procesos de toma de decisión, así como en la igualdad política en el ejercicio de ese control. En el ámbito latinoamericano destaca la auditoría sobre la calidad de la democracia en Costa Rica y en términos comparados el análisis de David Altman y Aníbal Pérez Liñán (2002).

tiene en las teorías de la democratización su antecesor más directo y que surge tras observar cómo muchas de las nuevas democracias de la tercera ola no están funcionando tan bien como se esperaba. El objetivo sería analizar hasta qué punto las democracias funcionan bien y en qué medida son capaces de generar gobiernos representativos y responsables, siendo la relación entre representantes y representados uno de los aspectos centrales del debate.⁸⁵

Sin entrar a analizar todas las definiciones que se han llegado a dar sobre la calidad de la democracia, podemos observar que se trata de un concepto multidimensional. Gutiérrez y Vargas (1998) definieron calidad de la democracia como *“el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía”*. Esta definición haría referencia al punto hasta el cual se cumplirían las expectativas de los ciudadanos.

Esta definición contiene tres componentes diferentes: de tipo descriptivo, normativo y evaluativo. Los elementos del componente descriptivo lo conformarían el concepto de régimen democrático -que los autores equiparan al concepto de poliarquía de Dahl-, la ciudadanía -las personas que la Constitución define como tales- y convivencia política -prácticas políticas, tanto horizontales como verticales, que los ciudadanos establecen entre sí, con los líderes, con los funcionarios públicos y con otras personas que no son ciudadanas-. El componente normativo lo constituye la aspiración democrática; es decir, *“una característica de la vida democrática de un país considerada deseable por los ciudadanos”*, y por último el componente evaluativo sería el grado de acercamiento, la capacidad de la ciudadanía para llevar a cabo ciertas prácticas deseables en la gestión de los asuntos públicos (Gutiérrez y Vargas, 1998).

Morlino (2004) también define la calidad de la democracia a partir de tres dimensiones que tienen que ver con el procedimiento por el que se organiza la política, el contenido de la estructura del régimen político y el resultado de la actividad gubernamental.

La mayoría de las definiciones que se han dado de calidad de la democracia comparten una serie de elementos en la que son clave cuestiones como la competición, la participación y la representación, así como la accountability y la

85 El tema de la representación se señala como fundamental a la hora de evaluar la calidad de una democracia, ya que dicha representación asegura que las preferencias de las élites políticas reflejan las de los electores, de ahí que *“la calidad de una democracia debía ser juzgada, al menos en parte, por el grado de representación que existe dentro del sistema”* (Luna y Zechmeiser, 2005).

igualdad política. Además, se señala que los políticos deberían responder a las necesidades de la ciudadanía a la vez que los ciudadanos son responsables de participar activamente en la vida política del país.

Instituciones y actores políticos

No cabe duda de que las instituciones importan, sobre todo teniendo en cuenta que las mismas estructuran y definen las reglas del juego dentro de la competición política. Las instituciones resuelven problemas de acción colectiva, restringen las opciones de cambio de cara al futuro y estructuran el ejercicio del poder, las preferencias y las elecciones políticas (Schiemann y Benoit, 1997:1).

Las instituciones marcan en gran medida diferencias entre democracias. Por ejemplo, pese a que los países latinoamericanos comparten la misma forma de gobierno -el presidencialismo-, el diseño institucional ha marcado grandes diferencias entre todos ellos. Varían los niveles de poder conferidos al presidente y al legislativo en sus relaciones o la naturaleza de los procesos electorales. Asimismo, la configuración de los sistemas de partidos puede incidir en la dinámica presidencialista. Todo ello unido a los distintos diseños judiciales hace que se produzca una enorme heterogeneidad dentro de la región latinoamericana.

A pesar de esta heterogeneidad, a lo largo de la década de 1990 se extendió por toda la región un énfasis en las reformas institucionales como medio para conseguir una mayor gobernabilidad. Todos los países latinoamericanos reformaron sus constituciones y casi todos ellos reformaron sus legislaciones electorales o de los partidos políticos.

Durante un tiempo, el debate se centró en torno a la conveniencia o no de los sistemas presidenciales versus parlamentarios para la estabilidad y consolidación de las democracias latinoamericanas. A esta discusión se le unieron más tarde aquellas otras que giraban alrededor de los mecanismos de representación, que abogaron por la doble vuelta en las elecciones presidenciales o la incorporación de sistemas mixtos de representación, sobre la idoneidad o no del voto preferencial, los umbrales electorales o la reelección.

Los motivos de estas reformas fueron muy diferentes según los países, pero en pocas ocasiones contradecían los intereses de los partidos más importantes; es más, muchas veces fueron impulsadas por el deseo de buscar su propio beneficio. Además, pocas veces ha existido un consenso en cuanto a las reformas necesarias de cada país (Payne et al, 2003). En muchos casos estas primeras reformas se

encontraban diseñadas de manera muy improvisada, con escasos estudios previos con el deseo de obtener resultados de inmediato.

No obstante, las últimas reformas constitucionales o legales que están aconteciendo en numerosos países de la región -Ecuador, Bolivia, Panamá, Honduras o El Salvador, entre otros- son muestra de que el ciclo de reformas institucionales no ha terminado. La influencia del neoinstitucionalismo sigue estando presente en la región, en parte fomentado por organismos internacionales, consultorías internacionales o países donantes, así como por las propias demandas de las élites políticas nacionales.

Aunque puede señalarse que uno de los retos de las democracias latinoamericanas sigue estando en la búsqueda de un diseño institucional que ayude a la gobernabilidad del sistema, al margen de factores institucionales existen otros elementos que pueden resultar importantes, como pueden ser los mismos actores que participan dentro de la arena institucional.

Dentro de los continuos aportes en la delimitación del concepto de calidad de las democracias se han señalado diferentes dimensiones, muchas de ellas de carácter institucional. Sin embargo, poco se señala del papel de los dirigentes (Alcántara, 2004).

Algunos autores sostienen que “la calidad de una democracia liberal depende mucho de la calidad de esa clase política” (Pérez Díaz, 2002: 93). Por tanto, parece necesario analizar desde un nuevo punto de vista en qué medida esta relación tiene lugar y cuáles son los atributos esenciales de esa “calidad” de los dirigentes políticos.

Dentro de este interés renovado en los actores políticos destaca para el ámbito latinoamericano la reciente aportación de Manuel Alcántara (2006), quien realiza un exhaustivo análisis de la élite parlamentaria, partiendo de la premisa de que los políticos importan. Esta obra analiza, a partir de las opiniones y percepciones de los diputados latinoamericanos, aspectos como la relación de los políticos con la democracia, el nivel de la profesionalización de los mismos y la vigencia del eje izquierda-derecha como factor orientador y explicativo de los procesos políticos en la región.

Hasta ahora la necesidad de formar una clase política que sea competente y honesta para llevar a cabo sus obligaciones ha recibido escasa atención. Si el control de los políticos a través de las elecciones es limitado, entonces se requiere incrementar la honestidad, integridad y competencia de aquellos que son elegidos si queremos mejorar la calidad del gobierno (Besley, 2005).

Capital político en América Latina

Uno de los aspectos que incide en el desempeño de las instituciones democráticas y por extensión en el del sistema político, es la confianza que pueda tener la opinión pública en las instituciones políticas y en los propios políticos. Para que el gobierno tome las decisiones que le permitan manejar la economía e implementar las políticas públicas resulta imprescindible cierto nivel de confianza por parte de la ciudadanía. Además, si los ciudadanos muestran desconfianza en sus representantes es de esperar que su participación en los asuntos políticos sea escasa, lo que puede incidir de manera negativa en la rendición de cuentas, alentando con ello a un mayor desencanto (Payne et al, 2003).

En este sentido, una de las características que afecta en términos generales a toda la región latinoamericana es un proceso de descapitalización marcado por los bajos niveles de confianza en las diferentes instituciones y actores políticos (Alcántara, 2005).

El informe del PNUD de 2002 señalaba que el índice regional de confianza en instituciones y actores -construido a partir de la confianza en los tres Poderes del Estado, el municipal, los partidos y gente que dirige el país- era de 1,9 -en una escala de 1 a 4-, existiendo diferencias significativas entre los países. Así, entre los que mostraban mayor confianza estaban Honduras (2,24) y Costa Rica (2,23) y los que manifestaban menos eran Argentina (1,43), Guatemala (1,71), Ecuador (1,72) y Colombia (1,77).

Parte de la culpa de este descontento tiene que ver con factores de tipo socioeconómico. El pobre desempeño de las economías, que no han sabido acompañar las mayores tasas de crecimiento de los últimos años de una disminución en la desigualdad y en los índices de pobreza, podría explicar en buena medida esta desafección política de los latinoamericanos.

Los últimos datos macroeconómicos⁸⁶ señalan que las tasas de crecimiento de la región son elevadas en términos históricos. En 2005 el crecimiento fue del 4,5 por ciento esperando que sea cercano al 5 por ciento en 2006, lo que supondría el cuarto año consecutivo de expansión e implicaría un crecimiento del PIB per cápita del 2,8 por ciento por año.

86 Estudio económico y América Latina y el Caribe 2005-2006 (CEPAL)

Sin embargo, estas cifras no se han traducido en la disminución de la desigualdad. Comparando los valores que arrojaba el Índice de Gini en las décadas de 1980 y 1990 con las de inicios del milenio, la situación se presenta bastante pesimista para la región. Es más, en algunos países no sólo no ha disminuido sino que ha aumentado, como en Bolivia (del 0,586 en 1999 ha pasado al 0,614 en 2002), Costa Rica (del 0,438 en 1990 al 0,488 en 2002) o Paraguay (del 0,447 en 1990 al 0,570). Además, los países que han logrado reducir la brecha, ha sido de forma moderada, como en Brasil (del 0,627 en 1990 al 0,621 de 2003) o Guatemala (del 0,582 en 1989 al 0,543 de 2003).⁸⁷

Los índices de pobreza, aunque en disminución, siguen siendo preocupantes. Para el año 2004 se calculaba que el porcentaje de personas en situación de pobreza en el conjunto de la región era del 44,7 por ciento, habiéndose reducido únicamente en seis puntos porcentuales desde 1990. No obstante, sigue habiendo países en los que la pobreza sigue afectando a más del 60 por ciento de su población, tal es el caso de Honduras (77,3 por ciento), Nicaragua (69,9 por ciento), Bolivia (62,3 por ciento), Paraguay (61 por ciento) y Guatemala (60,2 por ciento).

Otro de los factores que inciden en este proceso de descapitalización está en el crecimiento de la percepción de la corrupción generalizada. El índice de percepción de la corrupción que aporta Transparencia Internacional⁸⁸ da cuenta de una región en la que únicamente dos países, Chile y Uruguay, logran sobrepasar la puntuación de 5 -en una escala de 0 a 10, donde 0 sería altamente corrupto y 10 altamente limpio-. Bolivia, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Paraguay son los países que presentan los niveles más elevados en la percepción de corrupción, con puntuaciones que no superan el 2,5.

Partidos políticos y representación

Los partidos políticos y los parlamentos, las instituciones de carácter representativo aparecen en todos los análisis de opinión pública como las peor valoradas en toda la región, recibiendo el apoyo de menos de la cuarta parte de la población. Entre las razones que se han dado para explicar esta desconfianza en los partidos están la ausencia de democracia interna, el clientelismo y personalismo con los que manejan sus relaciones con el electorado, el olvido de las plataformas político-partidarias y la generación de escisiones en el seno de los mismos por personalismos.⁸⁹

87 Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2002-2005 (CEPAL)

88 Corruption Perceptions Index 2005 en www.transparecy.org

89 PNUD (2004)

Cabría destacar que no sólo se cuestiona el papel de los partidos políticos desde la ciudadanía, sino también desde las propias élites políticas. De un lado, encontramos que para una muestra representativa de los líderes políticos de la región los partidos sólo cumplirían su papel en Uruguay y en Honduras (PNUD, 2004). Y por otra parte, un porcentaje importante de diputados latinoamericanos cuestiona el papel de los partidos como instituciones indispensables para la existencia de la democracia. Es el caso de una parte importante de los legisladores (más del 30 por ciento) en países como Bolivia, El Salvador, México, Venezuela, que estaban poco o nada de acuerdo con la afirmación de que sin partidos no puede haber democracia. Además, los propios representantes son conscientes de la crisis de representación de los partidos; la mayoría de ellos considera que existe un alejamiento entre la sociedad y los partidos. Los únicos que de manera mayoritaria consideran que los ciudadanos se identifican con los partidos son los diputados de Paraguay, República Dominicana y Honduras (Mateos, 2006: 90-91).

Este cuestionamiento relativo de la funcionalidad de los partidos se complementa con la concepción particularista que manifiestan estos mismos legisladores en cuanto a su papel como representantes, los cuales se dejan llevar sobre todo por las opiniones de los electores de su circunscripción a la hora de tomar decisiones⁹⁰. A esto se une la ausencia de mecanismos que hagan de los partidos instancias más inclusivas y participativas. Habría que conseguir que las élites tengan incentivos para incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones y para implicarse en sus propios partidos, ya que la independencia e irresponsabilidad de los líderes es un riesgo para la política en la región (Alcántara, 2006: 374).

Pese a todos estos cuestionamientos, los partidos políticos continúan realizando acciones centrales dentro de la mayoría de sistemas políticos latinoamericanos, participan y articulan la competencia política. Además, siguen cumpliendo funciones como la selección de representantes, la socialización de los ciudadanos, la de representación de intereses y de control desde la oposición.

Pero, al igual que ocurre con otros aspectos de la realidad política, existen importantes diferencias entre los distintos sistemas políticos. En países como Honduras, Uruguay, Chile, México o Argentina, los partidos son centrales en la dinámica política, y cuentan con importantes raíces y vínculos en la sociedad. Se mantienen firmes identidades partidistas y los partidos se dividen entre aquellos más institucionalizados y de corte más coyuntural-electoralista (Alcántara, 2004). En otra

⁹⁰ Estas prácticas podrían conducir a relaciones clientelares, muy mal valoradas y que inciden en la mala opinión sobre los partidos.

situación se encontrarían Guatemala o Perú en donde los partidos tienen una menor relevancia. Asimismo, en los últimos años se observan sistemas de partidos en el mundo andino sometidos a importantes crisis, como en el caso de Bolivia, Venezuela y Ecuador donde los partidos prácticamente han desaparecido, como en los dos primeros, y donde intensos procesos de movilización popular constituyen importantes fuentes de desestabilización.

Los partidos políticos se encuentran por tanto ante la tarea de convencer a la ciudadanía de su relevancia dentro del sistema político como los principales canales y representantes de los intereses colectivos. Además, deben mejorar su funcionamiento interno, mostrarse más transparentes y con planteamientos programáticos alternativos.

Ampliación de la ciudadanía

La ciudadanía puede ser entendida como la conjunción de una triple ciudadanía civil, social y política. La política haría referencia a aquellos derechos que permiten a los individuos participar en la conducción de su sociedad a través de sus representantes en el Estado. La civil resulta de los derechos necesarios para la libertad individual, y se relaciona con libertades como la libertad personal, de expresión, de pensamiento, de credo, de capacidad legal, y de justicia. La social es aquella que se refiere a los derechos a disfrutar y demandar del Estado un nivel de vida reconocido como mínimo por la sociedad y a participar del bienestar producido por la misma sociedad (O'Donnell et al, 2003).

Otro de los retos de las democracias latinoamericanas estaría vinculado con la extensión de la ciudadanía en estas tres esferas, incidiendo sobre todo en la inclusión social y civil de los individuos. Con matices, la ciudadanía política se ha alcanzado en toda la región, al menos teniendo en cuenta la responsabilidad vertical ejercida a través del voto y en menor medida en los mecanismos de responsabilidad horizontal relacionados con el desarrollo del Estado de Derecho.

En este sentido, quedan todavía tareas pendientes como una mayor independencia y profesionalización de los jueces, el control de la gestión de los funcionarios, el uso de mecanismos de democracia directa y la eliminación de prácticas de corrupción y de clientelismo en la gestión pública (PNUD, 2004: 86).

Existen todavía colectivos dentro de la sociedad civil, como mujeres o indígenas, que pese a contar con un reconocimiento pleno de sus derechos políticos, su participación de facto en la vida política está lejos de ser plena. Un ejemplo podría ser lo que ocurre con la población indígena en países como Guatemala en donde pese

a ser mayoría en el conjunto de la población, ocupan reducidos espacios en la arena política.

En la región hay numerosos condicionantes de tipo económico, cultural o étnico que impiden a ciertos grupos hacer efectivos sus derechos formales. Dentro de la esfera de la ciudadanía civil, fenómenos como la violencia e inseguridad ciudadana coartan en gran medida el que los individuos puedan disfrutar de su libertad individual.

Se trata de un problema que se sitúa entre las principales preocupaciones de las élites políticas en algunos de los países latinoamericanos. Para un porcentaje importante de diputados colombianos, salvadoreños, hondureños o guatemaltecos, la violencia e inseguridad ciudadana aparecen como el principal problema con el que se enfrentan los gobiernos de esos países (Alcántara, 2006: 124).

Por lo que respecta a la esfera de la ciudadanía social, en ella está uno de los desafíos más importantes de las democracias latinoamericanas. Las dificultades en el acceso a educación, salud, oportunidades económicas, a servicios básicos de una parte importante de la población, contribuyen de igual manera a un desencanto generalizado con el sistema democrático y que en última instancia puede incidir en la ciudadanía política, en la cual se han llevado a cabo los avances más importantes en la región. Por tanto, constituye un reto extender la ciudadanía hacia las esferas civil y social sin dejar de profundizar en la parte política.

Conclusiones

Si bien dentro del desarrollo democrático existen grandes diferencias entre los países latinoamericanos, en términos generales estamos ante una región que ha logrado, al menos en términos electorales, una larga trayectoria hasta ahora nunca conocida. Ahora bien, llegados a este nivel de democracia electoral, los sistemas políticos latinoamericanos se enfrentan a una serie de retos o desafíos de cara a conseguir democracias que logren satisfacer las expectativas y demandas de los ciudadanos.

Entre estos múltiples retos se pueden identificar cuatro esferas sobre las que las democracias latinoamericanas podrían incidir para mejorar su calidad o gobernabilidad. Una de ellas es la relativa al binomio instituciones-actores políticos. En este sentido, además de seguir buscando el diseño institucional que ayude a la gobernabilidad se debe tener en cuenta la importancia de contar con una clase política que sea competente y honesta. Si las instituciones importan, los políticos importan más. *“Los políticos son la variable independiente que, por excelencia,*

inciden en el mayor nivel de modernización y de democratización de la política” (Alcántara, 2006: 369).

Otro de los aspectos centrales es la creación de un capital político, en el sentido de aumentar los bajos niveles de confianza en las instituciones y actores políticos que actualmente caracterizan a la región latinoamericana. Para ello se debería incidir en factores de tipo socioeconómico, consiguiendo que el crecimiento económico se acompañe de una disminución en la brecha de la desigualdad y de los niveles de pobreza, así como en otras cuestiones relativas a la reducción de la corrupción o a la transparencia institucional.

Asimismo, se debe mejorar en el aspecto de la representación política. Parte de los esfuerzos en la región deben ir en el sentido de hacer de los partidos políticos instancias más inclusivas y participativas. Se debe trabajar por conseguir incentivos para incluir a los ciudadanos en las tomas de decisiones. Los políticos deben mostrarse comprometidos con su partido, en tanto en cuanto la independencia e irresponsabilidad de los mismos supone un riesgo para la política en la región.

Los partidos se encuentran ante el desafío de convencer al electorado de su relevancia dentro de los sistemas políticos como canales y representantes de los intereses y demandas colectivas, así como mejorar su funcionamiento interno y aumentar los niveles de transparencia.

Por último, un aspecto central para la gobernabilidad en América Latina viene del lado de la ampliación de la ciudadanía en los ámbitos civil y social, sin dejar de profundizar en el político. Deben eliminarse aquellos condicionantes que impiden a determinados colectivos hacer efectivos sus derechos formales, deben mejorarse los niveles de seguridad ciudadana y garantizar a la ciudadanía el acceso a educación, salud o cualquier otro servicio básico.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel (2004): *“Quality of democracy or quality of politics?”* En O'Donnell, Guillermo, Vargas Cullell, Jorge y Iazzetta, Osvaldo. (2004). *The quality of democracy. Theory and applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

(2004a): *“¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos”*, Barcelona, ICPS

- _____ (2005) *"Politics and Society in Latin America at the start of the new millennium"*. Social Forces . Volumen 83, n°4, pp. 1659-1670
- _____ (ed) (2006): *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- ALTMAN, David y PÉREZ LIÑÁN, Aníbal (2002): *"Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries"*. Democratization vol.9, n°2. páginas 85-100.
- ANDREEV, Svetlozar (2005): *"Conceptual definitions and measurement indicators of the quality of democracy"*: an overview. EUI Working Papers. RSCAS n°2005/05. Florencia.
- BEETHAM, David (1994): *Defining and measuring democracy*. London: SAGE Publications.
- BESLEY, Timothy (2005): Political selection. *"Journal of Economic Perspective"*s, volume 19, n° 3. páginas. 463-60.
- GUTIÉRREZ, M y Vargas Cullell (1998): *"La Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia: Propuesta para su ejecución"*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- LUNA, Juan Pablo y ZECHMEISTER, Elizabeth (2005): *"Political representation in Latin America. A study of elite-masa congruence in nine countries. Comparative political studies"*, vol. 38, n°4. Páginas 388-416.
- MATEOS DÍAZ, Araceli (2006): *"Los significados de la democracia y la confianza institucional"*. En Alcántara, Manuel (ed): *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- MORLINO, Leonardo (2004) *"What is a "good" democracy?"* En Democratization. Vol.11 n°5. páginas 10-32.
- O' DONNELL, Iazzetta y Vargas (2003): *"Democracia, desarrollo humano y ciudadanía"*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- PAYNE, James; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO, Fernando y ALLAMAND, Andrés (2003): *"La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina"*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

PÉREZ DÍAZ, Víctor (2002). *“Una interpretación liberal del futuro de España”*. Madrid: Aguilar.

PNUD (2004). *“La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”*. Nueva York: PNUD

SCHIEMANN, John W. y BENOIT, K. (1997): *“The Origins of Hungary's 1989 Electoral Law.”* Center for International Affairs Working Paper No. 97-5, Harvard University.

Sobre las y los autores

Dr. Laurence Whitehead (inglés)

Laurence Whitehead es Miembro Superior y Miembro del Consejo Directivo de Nuffield College de la Universidad de Oxford. Durante el período 2005-2006 ejerce el cargo de Director Interino de dicho college. Su libro más reciente es “Democratización: Teoría y Experiencia” (OUP, 2002) y fue editor de “Democracias Mercantiles Emergentes: Asia del Este / América Latina” (Johns Hopkins University Press, 2002). Este último es un libro del Journal of Democracy que fue generado por una conferencia organizada con ellos en Santiago a fines de 1999. También se convirtió en el primer director del nuevo Centre for Mexican Studies de la Universidad de Oxford en el 2002.

Su libro “América Latina: Una Nueva Interpretación” fue publicado por Palgrave en el mes de diciembre del 2005. Otro volumen (editado en conjunto con Lourdes Sola) “Autoridad Monetaria por el Estado: Brasil en Perspectiva Comparativa”, se publicó por el Oxford Centre for Brazilian Studies a principios del 2006.

Laurence Whitehead es editor de la serie de prensa de la Universidad de Oxford, llamada ‘Estudios en Democratización’. Su primer libro en la serie “Dimensiones Internacionales de Democratización: Europa y las Américas” se publicó en 1996. Hasta ahora, más de una docena de libros se han publicado en esta serie.

Actualmente, dirige el Research Committee 13 (Comité de Investigación 13), parte de la Internacional Political Science Association, Comparative Democratisation (Asociación de Ciencia Política Internacional, Democratización Comparativa); y la sección sobre Europa y América Latina de la Latin American Studies Association (Asociación de Estudios Latinoamericanos). Pertenece al comité directivo de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo (REDGOB) y sirve como Jefe de Región para América Latina en Oxford Analytica.

Lic. Luis Alberto Cordero (costarricense)

Luis Alberto Cordero es Director Ejecutivo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Estudió en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Autónoma de Centro América, graduándose Cum Laude en Derecho y es miembro del Colegio de Abogados de Costa Rica. Tiene una carrera en el servicio público del país en el cual ha desempeñado los cargos de Procurador Asistente en la Procuraduría General de la República; Director de Asuntos Consulares y Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Director del Servicio Civil. Entre 1986-1990 fue Vice-Ministro de la Presidencia en la Administración de Óscar Arias Sánchez. En tal condición, contribuyó en la coordinación del gabinete presidencial y mantuvo una relación de trabajo cercana con la Asamblea Legislativa. Entre 1993 y 2000 fue funcionario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

desempeñando durante los últimos tres años el cargo de Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), lo que le permitió adquirir una vasta experiencia de trabajo con partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil en todo el continente americano. Ha sido observador electoral en 44 elecciones en más de 15 países y es consultor en asuntos políticos y electorales de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto Nacional Demócrata, y del Centro Carter.

Dr. Fernando Carrillo Flórez (colombiano)

Fernando Carrillo estudió Derecho y Economía en la U. Javeriana y luego se especializó en Harvard en Gobierno y Finanzas Públicas. Coordina actualmente la cooperación y las relaciones de América Latina con Europa desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en París, Francia. Su trabajo diario es punto focal del diálogo que mantiene la región de América Latina con instituciones internacionales en Europa y con los países europeos.

Carrillo ha llevado el liderazgo de la inclusión de los temas de la democracia y la reforma política y judicial en la agenda de desarrollo de América Latina. Ha participado como asesor en más de 10 procesos de reforma constitucional en América Latina y coordinado la acción de organismos internacionales en igual número de programas de fortalecimiento y modernización de los sistemas de justicia en la región.

Ha sido profesor invitado de la Universidad Carlos III de Madrid y de la Universidad Americana en Washington. Ha sido Profesor Titular del prestigioso Instituto de Estudios Políticos de París -Sciences Po- y del Instituto de Altos Estudios para América Latina de la Universidad de la Sorbona. Su libro “Democracia con desigualdad” fue entregado a los 54 Jefes de Estado y de Gobierno que se reunieron en la Cumbre Europa-América Latina celebrada en la ciudad de Guadalajara, México en mayo de 2004.

Dr. Fernando Sánchez Campos (costarricense)

El Dr. Fernando Sánchez Campos es Diputado en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, por el Partido Liberación Nacional (PLN). Es Presidente de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos y Secretario de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Integra también la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales y la Comisión con Potestad Legislativa Plena I.

También se ha desempeñado como Consultor e Investigador para diferentes organismos, tanto a nivel nacional como internacional. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre los partidos políticos, los sistemas electorales y las democracias en Centroamérica.

Obtuvo su Bachillerato en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica en 1996, seguido de una Maestría en Administración de Empresas en el INCAE de

Costa Rica, en 1999. Cuenta además con un Doctorado en Ciencias Políticas del St. Anthony's College de la Universidad de Oxford (Inglaterra).

Dr. Barry Cannon (irlandés)

Desde enero de 2006, el Dr. Barry Cannon es Investigador en el Centro de Estudios Internacionales, de la School of Law and Government de la Dublin City University (Irlanda), en temas de Ciudadanía Activa en Centro América. Antes de ocupar este puesto, se desempeñó como administrador de Proyectos en Dublín (Irlanda) y Lima (Perú), así como Funcionario de Administración y Política de la Association of Metropolitan Authorities en Londres (Reino Unido). Es miembro del Latin American Solidarity Committee (Irlanda) y de la Society of Latin American Studies (Reino Unido).

Obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas de la School of Law and Government de la Dublin City University (Irlanda) en 2005. Ostenta, asimismo, una Maestría en Política Social de la Southbank University (Londres, Reino Unido), y un grado de Bachelor of Arts en Historia y Literatura Inglesa del University College de Dublín (Irlanda).

Su último libro, publicado junto con otros autores en 2005, se titula: “Working for a Better World: A Guide to Volunteering in Global Development”.

Dr. Jean Paul Vargas Céspedes (costarricense)

Jean Paul Vargas es Coordinador del Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Fundación Arias y docente en la Escuela de Ciencias Políticas, en la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas y en el Doctorado Centroamericano en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Posee una amplia experiencia en análisis y asuntos parlamentarios, derivada de su carrera laboral en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Es graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Internacional de las Américas, donde obtuvo una licenciatura con énfasis en Comercio Exterior. Magister Scientiae en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Económicas Internacional por la Universidad Santa Lucía. Graduado con Honores de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas y graduado con honores del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, ambos de la Universidad de Costa Rica. Se ha especializado en temas como relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la región centroamericana, las dinámicas de incidencia de la sociedad civil organizada en las políticas públicas en Centroamérica, partidos políticos, descentralización, participación ciudadana y análisis presupuestario. Sobre estos temas cuenta con diversos artículos especializados publicados.

Dr. Álvaro Artiga-González (salvadoreño)

Álvaro Artiga-González es Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca, España. Realizó sus estudios de pre-grado en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador donde se graduó, primero, de Ingeniero Civil y, posteriormente obtuvo la Licenciatura en Sociología. Tiene una Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México.

Desde 1993 trabaja para el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador como catedrático e investigador. Ha sido profesor invitado en el programa de Maestría Centroamericana en Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como Director del Programa de Maestría en Ciencia Política de la UCA- El Salvador y profesor de la Maestría en Desarrollo Local de la misma universidad.

Entre sus temas de especialización están los siguientes: partidos políticos, sistemas de partidos, comportamiento electoral, sistemas electorales y comunicación política, aspectos sobre los que tiene artículos publicados en diversas revistas académicas nacionales e internacionales. Su tesis doctoral versó acerca de “La política y los sistemas de partidos en Centroamérica” y fue publicada en 2000 por FundaUngo, en El Salvador. Ha sido consultor del PNUD y del IIDH-CAPEL. Su último libro publicado es “Elitismo Competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)”.

MA. Carla Morales (costarricense)

Es licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y cuenta con una Maestría en Derechos Humanos, actualmente se desempeña como Directora Técnica de la Fundación Arias y es docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Ha dirigido proyectos regionales relacionados con la participación política de las mujeres y desarrollo local, entre los que destaca el de presupuestos participativos. Asimismo, ha brindado capacitación a mujeres, organizaciones no gubernamentales y entidades públicas en temas como liderazgo, incidencia, negociación y otros. Ha participado en la elaboración de investigaciones e instrumentos metodológicos en temas como la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, mujeres y paz, participación política de las mujeres, derechos económicos de las mujeres, descentralización, desarrollo local y participación ciudadana, entre otros.

Dr. Olivier Dabène (francés)

El Prof. Dr. Olivier Dabène es Director del Primer Ciclo Iberoamericano del Instituto de Estudios Políticos de París -Sciences Po-. Es responsable igualmente de la Mención América Latina del Master de Investigación en Políticas Comparadas de

Sciences Po, así como del Programa Doctoral sobre América Latina. Participa en la coordinación de las actividades de Sciences Po relacionadas con la región latinoamericana. Entre sus temas de investigación destacan el estado de la democracia y la integración regional en América Latina.

En 1992 publicó su primer libro, “Costa Rica: juicio a la Democracia”, al que le han seguido numerosas publicaciones tanto en Francia como en el extranjero. Profesor invitado en numerosas universidades de España, América Latina y Estados Unidos; también ha ejercido funciones en el servicio diplomático francés, principalmente como Agregado de Cooperación y Acción Cultural en Sao Paulo (Brasil).

Realizó sus estudios de grado en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble (Francia), y obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Grenoble en 1987. La Universidad Ricardo Palma de Lima (Perú) lo distinguió en 2006 con la mención de Profesor Honorario.

Dr. Peadar Kirby (irlandés)

Peadar Kirby es co-director del Centre for International Studies (Centro de Estudios Internacionales) y profesor superior en la School of Law and Government (Escuela de Leyes y Gobierno), ambos en Dublin City University, donde da el curso de maestría en Relaciones Internacionales y la Maestría en Globalización. Previamente fue periodista para The Irish Times, dando cobertura a asuntos de desarrollo y América Latina. Para el período de 1984-1986 fue editor adjunto de Noticias Aliadas, basada en Lima, Perú.

Ha publicado en forma extensiva sobre globalización y desarrollo, ambos en términos teóricos y en relación a Irlanda y a Latinoamérica. Algunas publicaciones recientes incluyen “Introducción a América Latina: Retos del Siglo XXI” (2003), “El Tigre Céltico con Aflicción: Crecimiento con Inigualdad en Irlanda” (2002), “Reinventando a Irlanda: Cultura, Sociedad y la Economía Global”, co-editado con Luke Gibbons y Michael Cronin (2002), “Pobreza entre Afluencia: Desarrollo Mundial e Irlandés Nuevamente Examinados” (1997) y “Ricos y Pobres: Perspectivas para abordar la desigualdad en Irlanda”, editado junto a Sara Cantillon, Carmel Corrigan y Joan O’Flynn (2001).

En el año 2002 fue nombrado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) para escribir un estudio sobre las lecciones del Tigre Céltico para Latinoamérica. Este año se publicó su último libro, titulado “Vulnerabilidad y Violencia: El Impacto de la Globalización” y ha publicado artículos en el New Political Economy, Review of International Political Economy, The European Journal of Development Research, Globalizations, Trócaire Development Review, Irish Studies in International Affairs, The Irish Review y Administration.

Peadar Kirby posee un Doctorado del London School of Economics en Inglaterra.

Lic. Tomás Mallo Gutiérrez (español)

Tomás Mallo Gutiérrez, es licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid. Docente en diferentes instituciones y universidades españolas y latinoamericanas e investigador y consultor para organismos nacionales e internacionales (Agencia Española de Cooperación Internacional, Televisión Educativa Iberoamericana, Convenio Andrés Bello, Comisión Europea, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Federación Española de Municipios y Provincias, Organización Iberoamericana de la Juventud, Secretaría de Cooperación Iberoamericana, UNESCO). Ha publicado diversos trabajos sobre las relaciones de España con América Latina y sobre Cooperación. Ha sido miembro de las Juntas Directivas de la Coordinadora Estatal de ONGD, la Asociación de Hispanismo Filosófico, la Asociación de Revistas Culturales de España, la Federación Iberoamericana de Revistas Culturales y el Ateneo de Madrid, Secretario general de AIETI y Editor de la Revista Síntesis. En la actualidad es responsable del Programa de América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI) de la Fundación Carolina, Vicepresidente de la Junta Directiva del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos y Vocal de la Sección Iberoamericana del Ateneo de Madrid.

Dr. Manuel Rodríguez Maciá (español)

El Dr. Manuel Rodríguez Maciá es Coordinador Político Regional de la Fundación DEMUCA. Ha trabajado en el campo de la cooperación tanto desde los cargos de representación política como en la dirección de la ONG Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. Ha sido Concejal en el Ayuntamiento de Elche, Diputado en la Diputación Provincial de Alicante, Diputado a Cortes, Alcalde de la ciudad de Elche durante dos mandatos, y Diputado en las Cortes Valencianas.

A nivel académico, es Doctor en Filosofía, Profesor de Enseñanzas medias y docente en la UNED. Tiene publicados diversos estudios y artículos referidos al tema local.

Dr. Gerardo Berthin (estadounidense)

El Dr. Gerardo Berthin es un experto en el tema de gobernabilidad con experiencia internacional tanto en el sector público como en el no gubernamental. Sus principales áreas de trabajo son el diseño de estrategias de gobernabilidad local, reformas del sector público, procesos de gobernabilidad democráticos, estrategias anti-corrupción y el diseño y evaluación de proyectos de desarrollo. En la actualidad, es el Director del Programa de Transparencia en Nicaragua, una iniciativa financiada por USAID e implementada por Casals & Associates, Inc. Anteriormente fue Asesor Técnico principal del Programa de Transparencia y Gobernabilidad, USAID/El Salvador/Casals y Asociados, Inc. Entre el 2001-

2005, el Dr. Berthin fue el Sub-Director del Proyecto de Rendición de Cuentas/Anti-Corrupción en las Américas, una iniciativa regional financiada por USAID y administrada por Casals y Asociados Inc. El también ha participado en varias evaluaciones y diagnósticos anti-corrupción en América Latina. Antes de incorporarse al equipo de Casals, se desempeñó como asesor para varios proyectos de gobernabilidad del PNUD y USAID en América Latina, Europa del Este y Central, Nueva York y Washington, D.C. El Dr. Berthin es un cientista político con títulos de la Universidad George Washington, de la Universidad de Georgetown y de la Universidad de Chicago. Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas.

Licda. Nohemy Rivera (salvadoreña)

Es graduada de la licenciatura en relaciones internacionales de la Universidad de El Salvador (UES). Cursa el diplomado en Comunicación para el desarrollo en la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). Ha sido parte del equipo Probidad por casi dos años.

Colabora en la construcción y coordinación de iniciativas sobre la base de necesidades de las personas, pero con el ideal de que la forma de apoyo la definen quienes permiten trabajar a su lado. Además, acompaña procesos de organización con diferentes sectores, principalmente organizaciones comunitarias y comunicadores sociales para alcanzar un mayor nivel de desarrollo de la participación social.

Algunas iniciativas en las que ha participado y participa: Apoyo a Comités de Desarrollo Local de Olocuilta y Cojutepeque; Pobladores promueven la consolidación de la asociación de agua para el municipio de Olocuilta; Observatorio periodístico de derechos humanos y Grupo Probidad Costa Rica.

MSc. Margarita Corral González (española)

Margarita Corral González es investigadora del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración y posee un Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. Asimismo, ha cursado el programa de Doctorado "Procesos políticos contemporáneos" del mismo centro de estudios.

Es becada por la Beca Formación del Personal Investigador de la Junta de Castilla y León (2002-2006). Trabaja en el Proyecto de investigación "Representación política y calidad de la democracia: un estudio de las élites parlamentarias de América Latina", dirigido por el profesor Manuel Alcántara, para quien ha realizado trabajo de campo en La Asamblea Legislativa de Panamá (septiembre de 2002 y octubre de 2004), en el Congreso Nacional de Honduras (octubre de 2002 y julio de 2006), en la Asamblea Legislativa de El Salvador (agosto-septiembre de 2003 y agosto de 2006), en el Congreso Nacional de

Guatemala (septiembre de 2004) y en la Asamblea Legislativa de Costa Rica (junio de 2006).

Ha trabajado temas de representación parlamentaria, élites políticas y partidos políticos, entre otros, dentro del ámbito centroamericano.

