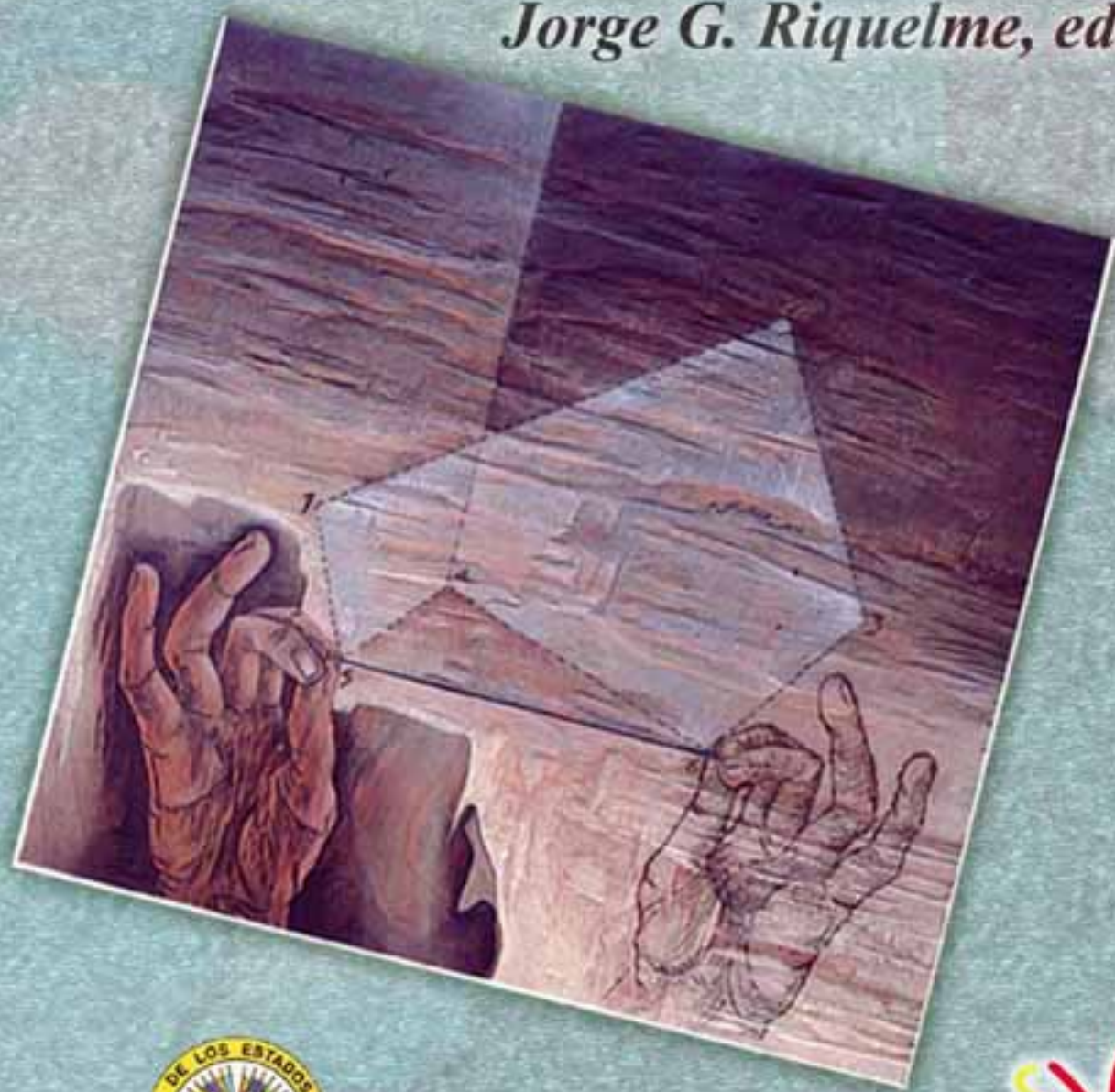


**desafíos y oportunidades para la
CONSOLIDACION DE
INSTITUCIONES, VALORES Y
PRACTICAS DEMOCRATICAS
EN EL MERCOSUR**

Jorge G. Riquelme, editor



Viceministerio de la Juventud

**DESAFIOS Y OPORTUNIDADES
PARA LA CONSOLIDACION DE
INSTITUCIONES, VALORES Y PRACTICAS DE-
MOCRATICAS EN EL MERCOSUR**

Memoria del II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes
del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas
(Asunción, Paraguay, 7-17 de noviembre de 1999)

Jorge G. Riquelme, Editor

Unidad para la Promoción de la Democracia
Secretaría General
Organización de los Estados Americanos

Viceministerio de la Juventud
Ministerio de Educación y Cultura
República del Paraguay

Primera edición, Asunción, 2000

© Organización de los Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia, 2000.

Todos los derechos reservados.

Tapa: Xilopintura de Carlos Colombino

Diagramación y diseño: Patrocinio Rubira A.

ISBN:

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita de la Organización de los Estados Americanos.

Este material puede ser citado siempre que se dé el respectivo crédito.

Las opiniones que se presentan en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la OEA/UPD.

Agradecimientos

Esta publicación es uno de los frutos del esfuerzo mancomunado de varias instituciones y personas abocadas a la promoción de la democracia y a la formación de jóvenes líderes en la región del Mercosur. La misma se origina de la selección y sistematización de aportes brindados por los participantes del II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas, realizado en Asunción, Paraguay, entre el 7 y 17 de noviembre de 1999.

Agradezco a las instituciones responsables de la organización del Curso, la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Viceministerio de la Juventud del Ministerio de Educación y Cultura de la República del Paraguay, por la confianza depositada en mi persona para asumir la responsabilidad de la coordinación académica del mismo. En la UPD, doy las gracias especialmente a su titular, Elizabeth Spehar, al Coordinador del Área de Fortalecimiento Institucional, Rubén M. Perina y al Especialista Principal, Pablo Zúñiga. Destaco también el apoyo recibido por parte del representante local de la Misión Oficial de la OEA en Paraguay, Carlos Amado. En el Viceministerio de la Juventud, doy las gracias especialmente a su titular, Adrián Castillo y a la Coordinadora General del Curso, Nilda Pedrozo.

El financiamiento de la presente publicación ha sido posible gracias a una generosa donación realizada por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Este significativo aporte hace posible una difusión amplia de los contenidos de esta obra. En la laboriosa tarea de edición del libro, quiero dejar constancia de mi gratitud por el permanente apoyo recibido de Pablo Zúñiga, Especialista Principal de la UPD y de Nilda Pedrozo, Jefa del Departamento Técnico Ejecutivo y Coordinadora de Programas del Viceministerio de la Juventud de la República del Paraguay.

Por último y en nombre de todos los participantes del curso, deseo expresar mi más sentido pesar por el deceso del Profesor Guillermo Mollinelli quien acompañó en vida esta iniciativa. En homenaje a su memoria, se incluye un trabajo suyo en esta publicación.

INDICE

Presentación	El papel de la OEA en la promoción de la democracia y la formación de jóvenes líderes, <i>Rubén M. Perina</i>xi
Introducción	Desafíos y Oportunidades para la consolidación democrática en el Mercosur del Siglo XXI, <i>Jorge G. Riquelme</i> xvii

PARTE I. INSTITUCIONES, VALORES Y PRACTICAS DEMOCRATICAS

Primera Sección:	La democracia y los desafíos de la región 3
Capítulo 1:	La revaloración de la democracia en América Latina, <i>Andrés Benavente Urbina</i> 5
Capítulo 2:	La teoría de la democracia y su vigencia ante las realidades políticas de América Latina, <i>Diego Abente</i> 17
Capítulo 3:	Las tensiones de la democracia y la institucionalización de la diversidad social, <i>Alberto Castells</i> 27
Capítulo 4:	La gobernabilidad democrática, <i>Carlos Mateo Balmelli</i> 49
Segunda Sección:	Las instituciones democráticas 65
Capítulo 5:	Representación política y sistemas electorales: El origen del poder y su transmisión a la clase gobernante, <i>Edgardo Costa</i> 67
Capítulo 6:	Presidencialismo y Parlamentarismo, <i>Guillermo Molinelli</i> 107
Capítulo 7:	El rol de fiscalización de los poderes legislativos y el proceso presupuestario, <i>Gerardo Caetano</i> 115
Capítulo 8:	El papel del Poder Judicial en la democracia y sus procesos de reforma en el Mercosur, <i>Raúl Sapena Brugada</i> 135
Tercera Sección:	Los actores de la política 151
Capítulo 9:	Sistemas de partido y evolución de las democracias en América Latina, <i>Patricio Gajardo Lagomarsino</i> 153
Capítulo 10:	La centralidad de los medios masivos de comunicación social en el proceso de fortalecimiento de la democracia, <i>Susana Aldana Amábile</i> 171

Capítulo 11:	Las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de fortalecimiento de la democracia, <i>Agustín Carrizosa</i>	179
Capítulo 12:	Antipolítica y neopopulismo en América Latina, <i>René Antonio Mayorga</i>	189
Cuarta Sección:	Valores y prácticas para una cultura democrática	205
Capítulo 13:	Componentes de una cultura política democrática: ¿Hacia dónde vamos y cómo vamos?, <i>Manuel Vidal</i>	207
Capítulo 14:	Democracia y resolución de conflictos: Perspectivas y desafíos, <i>Manuel Ernesto Salamanca</i>	223
Capítulo 15:	Hacia una estrategia de lucha contra la corrupción en el sector público, <i>Manuel Ferreira Brusquetti</i> . ..	247
Capítulo 16:	Estrategias y técnicas de comunicación para campañas políticas, <i>Gustavo Martínez-Pandiani</i>	265
Bibliografía consolidada		289
Acerca de los autores		307
PARTE II. LA FORMACION DE JOVENES LIDERES DEL MERCOSUR		315
Presentación	El nuevo liderazgo político para la construcción de las nuevas sociedades democráticas. <i>Jorge G. Riquelme</i>	317
Discursos inaugurales 327		
	Palabras de bienvenida del Viceministro de la Juventud de la República del Paraguay, <i>Adrián Castillo</i>	329
	Palabras de bienvenida del Presidente de la República del Paraguay, <i>Luis Angel González Macchi</i>	331
Ensayos de becarios		335
Argentina	La revolución silenciosa: La democracia paritaria, <i>María Rosa Avila</i>	337
Bolivia	La obra legislativa de los gobiernos bolivianos en democracia, 1982-2000: Cifras e influencia, <i>Salvador Romero Ballivián</i>	343

Brasil	Los desafíos de la consolidación democrática y la responsabilidad ciudadana en Brasil, <i>María Helena Lara Netto</i>	351
Chile	¿Está en crisis el sistema de representación?, <i>José Luis Criado Cifuentes</i>	355
Paraguay	La juventud del marzo de la democracia paraguaya, <i>Cecilia Caló</i>	359
Uruguay	De triángulos y bloques: La futura formación de gobiernos en Uruguay, <i>Jorge Pablo Brugnani Hernández</i>	365
Resultados de talleres 371		
Taller N°1	Avances y retrocesos en la democracia regional: balance de una época.....	373
Taller N°2	Las condiciones políticas e institucionales que requieren fortalecimiento.....	387
Taller N°3	¿Cómo funcionan las instituciones democráticas?.....	395
Taller N°4	Rutas para la reforma institucional: el rol de los actores políticos y sociales.....	403
Taller N°5	Valores y prácticas para una Cultura Democrática.....	411
Discurso de clausura		
	Palabras finales de los becarios del II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre Instituciones Valores y Prácticas Democráticas.....	425
Acerca de los becarios		429
Notas de prensa		439
Programa del curso		447
Evaluación final del curso		469

Presentación

EL PAPEL DE LA OEA EN LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA Y LA FORMACION DE JOVENES LIDERES

Rubén M. Perina¹

La democracia representativa, como sistema de gobierno, ha pasado a ser en el presente una realidad incuestionable en las Américas. Hoy día existe entre gobiernos y pueblos de las Américas un generalizado **consenso** de que la democracia representativa —aunque perfectible— es todavía el mejor sistema de gobierno que se conoce: Fundamentalmente porque sus gobernantes se eligen libre y competitivamente; porque éstos deben rendir cuentas periódicamente; porque es el sistema de gobierno que garantiza la libertad y el Estado de Derecho, y porque es el sistema que permite que los cambios y la solución de los diferendos y conflictos políticos se realicen a través de instituciones y medios cívicos.

También hay entre la gran mayoría de los Estados de las Américas un compromiso jurídico/político y diplomático con la democracia. Este es un compromiso de cooperar para defenderla en caso de que fuese amenazada en uno de sus miembros y de promoverla para fortalecerla y consolidarla. Este compromiso se basa en la convicción de que la democracia facilita la cooperación, la solución pacífica de controversias y la integración, y es condición indispensable para la paz, la seguridad y el desarrollo del hemisferio.

Como consecuencia de este consenso y compromiso con la democracia, a partir de 1985, los Estados miembros de la **Organización de los Estados Americanos (OEA)**, por medio de modificaciones a su Carta constitutiva y resoluciones de la Asamblea General, así como por directivas de las cumbres presidenciales de Miami y Santiago, han conferido a esta Organización el mandato y el objetivo expreso de la defensa y promoción de la democracia. Como lo ha expresado el Secretario General de la OEA, César Gaviria, la democracia es la razón de ser de la Organización

1 Las opiniones vertidas en esta presentación son personales y no representan necesariamente los puntos de vista de la Secretaría General ni de los cuerpos gobernantes de la Organización de los Estados Americanos.

Así, la OEA cuenta en la actualidad con instrumentos jurídico/políticos interamericanos vinculantes que permiten a los Estados miembros, colectivamente, reaccionar rápida y efectivamente para defender y restaurar la democracia cuando ésta se encuentra amenazada en cualquiera de sus miembros. En ese sentido, la ya famosa **Resolución 1080**, de la Asamblea General de 1991, fue aplicada exitosamente para revertir los intentos de interrupción de los procesos democráticos en Haití, Perú, Guatemala y Paraguay². Pero el éxito de la OEA no se pudo haber logrado sin el decidido rechazo por parte de la ciudadanía de esos países a los intentos de interrumpir el proceso democrático. Asimismo, es de señalar que hoy día la Carta de la OEA permite la exclusión de un gobierno que surja de un proceso no democrático.

Por otro lado, los Estados miembros crearon en 1991, en la OEA, la **Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD)**, como un instrumento de mediano y largo plazo para colaborar con sus miembros en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en la promoción de los valores y las prácticas democráticas. Este trabajo también se puede concebir como preventivo, a largo plazo, de rupturas institucionales.

La promoción de la democracia, entonces, por definición, es una tarea continua, compleja, lenta y de largo plazo, porque se trata, en esencia y en última instancia, de la promoción y desarrollo de una cultura política democrática. Y esto significa promover valores, creencias, actitudes, comportamientos que normalmente se reconocen como fundamentales e imprescindibles para una cultura política democrática; y que son, entre otros: la libertad, la tolerancia, la probidad y la ética, la participación, la solidaridad, la competencia leal, la cooperación, la confianza mutua, el respeto por los derechos ajenos y por las reglas de juego, la construcción de consenso, la solución pacífica de diferendos y conflictos en una sociedad. En este proceso de socialización tienen un rol central y continuo el sistema educativo, las universidades, los medios de comunicación, la sociedad civil, las organizaciones intermedias, la iglesia, la familia, y, por supuesto, las instituciones políticas de la democracia y sus ocupantes³. Recordemos que la democracia no es sólo un acto electoral, es un estilo de vida, es una cultura política.

O sea, la promoción de la democracia implica apoyar y fortalecer los procesos de aprendizaje, apropiación e internalización de esos valores y hábitos democrá-

2 La resolución instruye al *Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.*

3 Véase el clásico libro sobre el tema: Dawson y Prewitt, 1969.

ticos en los individuos, en la sociedad y en las instituciones. Por ello, se sostiene aquí que la viabilidad y sostenibilidad de la democracia representativa depende, en gran medida, del grado de arraigo, solidez y alcance que tenga esa cultura política democrática en una sociedad. La vigencia del sistema democrático se basa en la fortaleza de sus instituciones y en el desarrollo sostenido de esa cultura política.

A pesar del resurgimiento de la democracia en América Latina y de la prioridad que ésta ha adquirido en el sistema interamericano en la década de los años 80, se observa que las instituciones, valores y prácticas democráticas aún no se han arraigado de manera definitiva en nuestro continente. La debilidad de éstas representa todavía uno de los obstáculos y amenazas endógenas más inmediatas a la consolidación de la democracia en la región. Instituciones y prácticas presidenciales, burocráticas, electorales, judiciales y legislativas aún muestran carencias de credibilidad y legitimidad en la perspectiva de la ciudadanía, y, en particular, de la juventud. Además, en general, se observa poco interés y poca participación en los procesos políticos por parte de las nuevas generaciones de la región. Este crucial segmento de la población constituye el núcleo y la base para el desarrollo de una cultura política democrática y del liderazgo democrático, y, por lo tanto, debe ser motivado a conocer e involucrarse más en el funcionamiento y las prácticas de las instituciones y procesos democráticos. Por eso resulta imperativo, de cara a los desafíos para las democracias de la región en el siglo XXI, en el momento actual, estimular y promover el conocimiento y la apropiación de los valores y prácticas democráticas para despertar y alimentar el interés, el compromiso y el espíritu participativo de las nuevas generaciones del hemisferio en los procesos políticos democráticos. La calidad de la democracia depende de la calidad del liderazgo que la conduce.

En este contexto, con el propósito de contribuir a la formación de jóvenes líderes del hemisferio, la UPD comenzó en 1998 a organizar, en cooperación con instituciones académicas y gubernamentales de los Estados Miembros, una serie de cursos regionales, de carácter teórico/prácticos, interactivos, cortos e intensivos, sobre instituciones, valores y prácticas democráticas, así como sobre nuevas técnicas del quehacer político. Dependiendo de la solicitud de colaboración y ofrecimientos por parte de los Estados miembros, se espera realizar estos cursos rotativamente entre los países que conforman las regiones en que se ha venido trabajando (Mercosur, Región Andina, Centro América, Caribe), y la intención es que la experiencia, tanto en lo organizativo, substantivo y metodológico, pueda ser útil para la organización de cursos nacionales en cada uno de los países participantes. Para la realización de los cursos, se ha contado con reconocidos expertos de la región que han participado como expositores de las sesiones teóricas (exposición individual, panel, o mesa redonda) y facilitadores de los talleres y sesiones prácticas.

Estos cursos se basan en la premisa de que la democracia moderna no

sólo requiere dirigentes y líderes con atributos personales tales como vocación, carisma, elocuencia, alcurnia política y dedicación para hacer política, pero que también requiere dirigentes con cierta formación académica y conocimientos substantivos y técnicos —que les permita analizar y entender adecuadamente la realidad y complejidad política de los procesos democráticos, desarrollar un mayor compromiso con la democracia, construir una visión convocante y actuar en consecuencia. Las instituciones y los procesos democráticos sólo se fortalecen con recursos humanos con conocimientos, ética y habilidades apropiadas.

En ese sentido, el objetivo de los cursos es, por un lado, contribuir al desarrollo y la apropiación de conocimientos teóricos y empíricos sobre el funcionamiento de las instituciones y procesos democráticos, así como sobre la importancia, significado y vigencia de los principios, valores, prácticas e instituciones fundamentales de la democracia, con el propósito de coadyuvar a la adquisición o el desarrollo de los atributos mencionados en el párrafo anterior. Entre los temas que se trabajan en este componente de los cursos figuran los siguientes: Teoría y práctica de la democracia; el desempeño de las instituciones: Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Sistema Electoral; el papel de los Partidos Políticos, los Medios de Comunicación; las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Academia; los principales valores de la Cultura Política Democrática, entre otros.

Por otro lado, el objetivo también es promover el conocimiento de técnicas, herramientas, y prácticas modernas del quehacer político democrático que hoy día parecen imprescindibles para la gestión pública y la conducción y gerencia política; como son, por ejemplo, estrategias y técnicas de comunicación política, de técnicas de negociación y manejo de conflictos, de organización partidaria y de campañas electorales, de formulación y uso de encuestas, de organización, administración y fiscalización electoral; el manejo de estadísticas, bases de datos y la informática, entre otros⁴. La actividad política, tanto en las campañas electorales como en la organización y gerencia política, hoy día está cada vez más afectada por la aplicación de estos conocimientos y técnicas⁵.

Asimismo, con estos cursos se busca incentivar el intercambio de experiencias, testimonios y valoraciones críticas así como el diálogo entre jóvenes líderes de distintos sectores políticos y sociales de los estados miembros en torno a los valores y las prácticas democráticas.

4 Sobre la creciente influencia de la informática, y en particular el uso del internet en la política norteamericana, véase, por ejemplo, "Virtual Politics", *The New Republic*. July 5, 1999.

5 Para el tratamiento de estos temas se ha contado con la valiosa colaboración de la Escuela de Graduados en Gerencia Política (*Graduate School of Political Management-GSPM*) de la Universidad de George Washington.

El curso está diseñado para jóvenes menores de 35 años, provenientes de sectores claves como la academia, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos. Estos sectores son, por excelencia, formadores de opinión, transmisores y multiplicadores de conocimientos, información y valores, y así como formadores de recursos humanos. La selección de los participantes también incluye criterios de balance y diversidad política, cultural y de género⁶.

En síntesis, la experiencia de estos cursos marca el alto interés que existe, entre instituciones gubernamentales y académicas y entre los jóvenes de América Latina, por el ofrecimiento de programas de sensibilización, formación y capacitación técnica. Lo llamativo es que esos temas, a pesar de su importancia y relevancia para la democracia, sólo recientemente, y en muy pocas instituciones académicas de la región, han pasado a ser objeto de estudio e investigación sistemática en programas de Ciencia Política, por ejemplo.

En este contexto surge, entonces, la necesidad de fortalecer los estudios, las investigaciones y las publicaciones sobre estos temas centrales para la democracia. La consolidación de la democracia, como se señaló anteriormente, requiere de una dirigencia y liderazgo político no sólo con atributos personales, pero también con conocimientos, información y sensibilidad sobre el funcionamiento y vigencia de los valores, prácticas e instituciones democráticas, así como sobre las técnicas modernas del quehacer político. Esta dirigencia y liderazgo es crucial e indispensable tanto para el desarrollo de una cultura política democrática, como para la ingeniería y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales.

6 Los cursos sobre Valores, Prácticas e Instituciones Democráticas se han realizado, para la región del Cono Sur, en Argentina, en colaboración con el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCAP) del Ministerio del Interior, y en Paraguay con el Viceministerio de la Juventud, la Fundación Konrad Adenauer, la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCAP) de la Argentina, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y el Comité Paraguay-Kansas de los Compañeros de las Américas.

Introducción

DESAFIOS Y OPORTUNIDADES PARA LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN EL MERCOSUR

Jorge G. Riquelme

El 26 de marzo de 2001 se conmemorará el décimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción, que dio origen al Mercado Común del Sur o “Mercosur”, como se le conoce popularmente. El Mercosur es una iniciativa de los Jefes de Estado de cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (a la que posteriormente se sumaron Bolivia y Chile) que busca la integración regional a partir de la creación de un bloque económico de mercados libres entre ellos. La complementariedad y la cooperación hacia adentro del bloque regional buscan fortalecer la competitividad y la capacidad de negociación del mismo hacia fuera. El objetivo es lograr una mejor inserción del bloque regional en la economía mundial.

Aunque inicialmente inspirado en conceptos eminentemente económicos, el Mercosur ha ido adquiriendo una acepción mucho más amplia que la que le dio origen. Hoy cada vez más se reconoce que el crecimiento económico de la región será sostenible en la medida que se fundamente en una visión y programas que traten lo económico, social, político, cultural y ambiental (entre otros), como procesos estrechamente relacionados entre sí. De este modo, el esquema de integración regional que plantea el Mercosur se ha convertido en el punto de referencia plural para encarar desafíos y oportunidades que trascienden las fronteras nacionales. Así, hoy tenemos que la vigencia de gobiernos democráticos, se ha convertido en un eje clave de la estrategia regional.

En un contexto global de hegemonía de las economías de mercado y ante la necesidad de armonizar las diversas políticas de los países miembros, el Mercosur se ha constituido en el catalizador privilegiado de reformas profundas en los modelos económicos y políticos vigentes dentro de la región. Se plantea como elemento central en las reformas, la reconfiguración del Estado. Aunque el trato superficial del tema de la reforma del Estado ha dado pie a muchas confusiones y reduccionismos en torno a si necesitamos más o menos Estado, lo cierto es que lo que se viene imponiendo “... es una discusión de qué tipo de Estado es el necesario

(...) y no qué cantidad de Estado. La naturaleza y la calidad, más que su mínima expresión posible, es el verdadero problema y el reto de nuestros días...¹

Más allá de la importancia que revisten las realidades concretas de cada nación, el contexto mundial en que se da la integración regional es fundamental. El Mercosur se da hoy en un contexto mundial de “transición a la democracia en la esfera política y al imperio del mercado en la esfera económica”². Destacamos esto especialmente en una región en la que hay antecedentes importantes de cooperación intergubernamental en un contexto mundial en el que el marco de referencia era la Guerra Fría. Bajo la conducción de gobiernos autoritarios (militares), en donde las relaciones entre el Estado y la Sociedad eran definidas por la Doctrina de Seguridad Nacional, los mismos países que hoy integran el Mercosur, a mediados de la década de los '70, pusieron en práctica una de las “alianzas estratégicas” más efectivas y perversas de “seguridad regional” que jamás haya conocido el Hemisferio Sur: La tristemente célebre “Operación Cóndor”. Pacto de los regímenes autoritarios para el intercambio y la represión de sus ciudadanos³. El desafío de los regímenes democráticos de los seis países miembros del Mercosur es hacer uso efectivo del proceso de integración regional para el crecimiento económico y el desarrollo social, en un marco de relaciones entre el Estado y la Sociedad definidas por instituciones, valores y prácticas democráticas.

La democracia, nos recuerda Arthur Schlesinger, “es simplemente un rayo fugaz en los extensos panoramas de los registros de la historia”⁴. Samuel Huntington advierte, asimismo, que “La muerte de la dictadura no asegura el nacimiento de la democracia”⁵. Adam Przeworski se suma a las voces de cautela al señalar que: “quienes esperaban que la transición a la democracia condujera a una revolución no sólo política sino también social sufrirán una gran desilusión”⁶. Necesitamos muchos cambios pero nos cuesta aceptar que los mismos no serán sencillos ni rápidos. Como bien reflexiona Benjamin Barber, “Se espera que se haga en seis meses o en seis semanas lo que aún no se ha terminado de hacer en sesenta o seiscientos años...Empero, en el mundo moderno hay menos tiempo, y luego de décadas de tiranía, tenemos mucho menos paciencia”⁷.

Para que la democracia se consolide en la región, se necesitan cambios que implican reemplazar las arraigadas instituciones, valores y prácticas autoritarias por otras democráticas, aun incipientes y muy frágiles. A diferencia de los regímenes autoritarios y de facto, la democracia no se logra por decreto. La consolidación de instituciones, valores y prácticas democráticas, al decir de Elizabeth Jelín,

1 Véase p.23 en Cordera,1996.

2 Véase p. 15 en Przeworski, 1998.

3 Véase Meilinger de Sannemann, 1989.

4 Véase p. 31 en Schlesinger, 1997.

5 Véase p. 18 en Huntington, 1994.

6 Véase p. 81 en Przeworski, 1998.

7 Véase p. 119 en Barber, 1996.

“son procesos lentos, que se desarrollan a lo largo del tiempo, con resultados inciertos...Implican el desmantelamiento de formas antidemocráticas del ejercicio del poder (...). Implican también un cambio en las reglas que gobiernan la distribución del poder, el reconocimiento y la vigencia de derechos, la legitimidad de los actores sociales...Los líderes políticos y las clases dominantes tienen que aprender a reconocer y tomar en cuenta los derechos y las identidades de actores sociales diversos, renunciando a la impunidad y a la arbitrariedad...al no existir una acumulación de saberes prácticos sobre cómo operar cotidianamente dentro de esta nueva normatividad,..., el proceso de aprendizaje va a ser necesariamente lento y tortuoso”⁸.

Si bien es cierto que muchas veces “se hace camino al andar”, es importante aprender de la experiencia acumulada para no reiterar errores, corregir rumbos e imprimirle ritmos adecuados a la forma de andar. Es por ello que esta publicación busca sumarse a los esfuerzos por difundir e incentivar el intercambio de ideas a partir de una comunidad de personas que trascienden en su pensamiento y en su compromiso, lo nacional exclusivamente.

Esta publicación consta de dos partes: En la **Parte I: Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas**, se encuentran reunidos los trabajos que fueron preparados por especialistas latinoamericanos para su presentación en el “II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas (Asunción, 7-17 de noviembre de 1999)”. En la **Parte II: La Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur**, se compilaron y sistematizaron materiales que constituyen la memoria documental del Curso.

Parte I: Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas

Los capítulos incluidos en la Parte I del libro —16 en total—, están organizados en cuatro secciones: 1. “La democracia y los desafíos de la región”; 2. “Las instituciones democráticas”; 3. “Los actores de la política”; 4. “Valores y prácticas para una cultura democrática”.

En su conjunto, los trabajos analizan las dimensiones institucionales, actitudinales y prácticas, consideradas esenciales para la consolidación democrática. Siguiendo a Larry Diamond, se entiende por consolidación democrática,

“...el proceso por el cual la democracia llega a ser tan ampliamente y profundamente legítima entre sus ciudadanos que es muy poco probable que se derrumbe. Involucra cambios en los comportamientos y las instituciones que normalizan la política democrática y reducen su incertidumbre. Esta normalización requiere de la expansión del acceso ciudadano, desarrollo de la ciudadanía y cultura demo-

⁸ Véase pp. 9-10 en Jelín, 1996.

crática, ampliación del reclutamiento y formación de liderazgo, y otras funciones que cumple la sociedad civil. Pero más que nada, y más urgente que todo, requiere de la institucionalización política”⁹.

Complementamos esta definición con una serie de observaciones muy pertinentes realizadas por Juan Linz y Alfred Stepan al respecto. Estos señalan que para que la democracia se consolide, deben darse cinco condiciones interconectadas entre sí:

“Primero, deben existir las condiciones para el desarrollo de una *sociedad civil* libre y activa. Segundo, debe haber una *sociedad política* relativamente autónoma. Tercero, en todo el territorio del Estado, los principales actores políticos, especialmente el gobierno y el aparato estatal, deben estar efectivamente sujetos al *imperio de la ley* que protege las libertades del individuo y la vida asociacional. Cuarto, debe haber una *burocracia estatal* útil a disposición del nuevo gobierno democrático. Quinto, debe existir una *sociedad económica* institucionalizada”¹⁰.

A partir de estos planteamientos teóricos, hemos considerado útil esbozar un esquema analítico sencillo para presentar los trabajos, en referencia a los desafíos y oportunidades para la consolidación democrática.

Andrés Benavente analiza la democracia a partir de la relación entre el sistema institucional y el comportamiento de los actores políticos. El desafío para la consolidación democrática es lograr que las fuerzas políticas significativas subyuguen sus intereses a los mecanismos institucionales de resolución de conflictos. La oportunidad para la consolidación democrática se da a partir de una mayor estabilidad en los sistemas institucionales.

Diego Abente analiza la democracia en función de la relación entre los niveles de liberalización y de inclusión políticas. El desafío para la consolidación democrática es disminuir los costos de la tolerancia y aumentar los de la represión políticas. La oportunidad para la consolidación democrática es racionalizar la interacción entre los actores estratégicos.

Alberto Castells analiza la democracia a partir de la relación entre el orden institucional y la diversidad social. El desafío para la consolidación democrática es construir un orden institucional incluyente que asuma la diversidad social. La oportunidad para la consolidación democrática es alcanzar el establecimiento de un orden institucional que respete la “unidad en la diversidad”.

9 Véase p. 15 en Diamond, 1994.

10 Véase p. 32 en Linz y Stepan, 1996.

Carlos Mateo analiza la democracia a partir de la relación entre los procesos de modernización y los recursos institucionales disponibles para lograr los consensos políticos necesarios. El desafío para la consolidación democrática es fomentar nuevos patrones de conductas en el proceso gubernativo: el diálogo, la racionalidad y la concertación. La oportunidad para la consolidación democrática es lograr la convivencia, reducir la incertidumbre en el proceso político y mejorar la calidad de vida.

Edgardo Costa analiza la democracia a partir de la relación entre los sistemas electorales y el ejercicio de la representación política. El desafío para la consolidación democrática es garantizar la realización de “elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por el sufragio universal e igual y por el voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. La oportunidad para la consolidación democrática es respetar la soberanía y la voluntad popular.

Guillermo Molinelli analiza la democracia a partir de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Específicamente, el grado de separación/fusión de poderes (en los regímenes presidencialistas y en los parlamentarios). El desafío para la consolidación democrática es garantizar la independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control de los Poderes del Estado. La oportunidad para la consolidación democrática es lograr la gobernabilidad.

Gerardo Caetano analiza la democracia a partir de relación entre los mandatos legislativos y ejecutivos. Específicamente, la coadministración en materia presupuestal y fiscal. El desafío para la consolidación democrática es modernizar la labor legislativa en materia presupuestal y fiscal. La oportunidad para la consolidación democrática es racionalizar la asignación de recursos del Estado y mejorar el desempeño de las políticas públicas.

Raúl Sapena analiza la democracia a partir de la relación entre el Poder Judicial y los otros poderes del Estado, en función de la independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control. El desafío para la consolidación democrática es impartir justicia con equidad, eficiencia, transparencia e imparcialidad. La oportunidad para la consolidación democrática es garantizar el Estado de Derecho y la seguridad jurídica.

Patricio Gajardo analiza la democracia a partir de la relación entre los partidos políticos y la ciudadanía. Específicamente, los déficit funcionales en los sistemas políticos. El desafío para la consolidación democrática es redefinir las funciones y modernizar la estructura institucional de los partidos. La oportunidad para la consolidación democrática es fortalecer los canales institucionales de expresión, representación y organización política de las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Susana Aldana analiza la democracia a partir de la relación entre los medios de comunicación y la percepción de la realidad. Específicamente, la presencia/ausencia de los actores y situaciones sociales en los medios. El desafío para la consolidación democrática es ampliar el acceso público a las nuevas tecnologías de la información y comunicación. La oportunidad para la consolidación democrática es incorporar la agenda pública en los medios de comunicación para crear mayor conciencia de los asuntos públicos.

Agustín Carrizosa analiza la democracia a partir de la relación entre los mecanismos de participación ciudadana y la gobernabilidad. Específicamente, las organizaciones de la sociedad civil. El desafío para la consolidación democrática es fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a través de organizaciones de la sociedad civil. La oportunidad para la consolidación democrática es lograr concertaciones amplias que sostengan las políticas públicas.

Rene Mayorga analiza la democracia a partir de la relación entre la ciudadanía y sus instituciones de representación. Específicamente, la crisis de confianza hacia los partidos políticos. El desafío para la consolidación democrática es redefinir las estructuras institucionales de la democracia representativa y renovar los actores tradicionales de la política (partidos). La oportunidad para la consolidación democrática es agregar y canalizar intereses y demandas sociales por mecanismos institucionales y mejorar el rendimiento de las políticas públicas.

Manuel Vidal analiza la democracia a partir de la relación Estado-Sociedad. Específicamente, la forma de gobierno y de vida democrática. El desafío para la consolidación democrática es crear conciencia de la relación estrecha entre las formas de gobierno y vida. La oportunidad para la consolidación democrática es mejorar la calidad institucional y vivencial de la democracia.

Manuel Salamanca analiza la democracia a partir de la relación entre la diversidad social y la representación política de las fuerzas relevantes. El desafío para la consolidación democrática es inculcar una cultura de la negociación y la mediación políticas como prácticas rutinarias para la cooperación y resolución de conflictos. La oportunidad para la consolidación democrática es lograr la convivencia pacífica en sociedades pluralistas.

Manuel Ferreira analiza la democracia a partir de la relación entre el marco institucional y el comportamiento de los individuos (como actores racionales). Específicamente los actos de corrupción en el sector público. El desafío para la consolidación democrática es implementar estrategias políticas viables para la lucha contra la corrupción en el sector público. La oportunidad para la consolidación democrática es transparentar la administración pública y elevar los niveles de eficiencia del Estado en la provisión de servicios públicos.

Gustavo Martínez-Pandiani analiza la democracia a partir de la relación entre política y comunicación y su impacto en las campañas electorales. El desafío para la consolidación democrática es hacer uso efectivo de la comunicación política para transmitir los mensajes políticos al electorado. La oportunidad para la consolidación de la democracia es elegir a los candidatos idóneos.

La Parte I del libro cierra con una bibliografía consolidada que contiene las referencias realizadas por los autores a lo largo de los 16 capítulos y una breve referencia biográfica acerca de los autores que contribuyeron en esta publicación.

Parte II: La Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur

La segunda parte del libro contiene la compilación y sistematización de una serie de materiales que, en su conjunto, ofrecen una memoria documental muy rica de la experiencia vivida en Asunción, entre el 7 y 17 de noviembre de 1999, durante el “II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas”.

A modo de presentación, la Parte II se inicia con un breve ensayo del editor que reflexiona acerca de los desafíos y las oportunidades políticas de los jóvenes en el Mercosur. Se incluyen, asimismo, algunas reflexiones de los jóvenes que tomaron parte del Curso.

El acto oficial de inauguración del Curso contó con la presencia del Presidente de la República, Luis Angel González Macchi y otras altas autoridades del Gobierno Nacional: el Ministro de Educación y Cultura, Nicanor Duarte Frutos; el Ministro de Justicia y Trabajo, Silvio Ferreira; el Viceministro de la Juventud, Adrián Castillo; y, el Embajador del Paraguay ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Washington, D.C., Diego Abente Brun. Se transcriben en esta publicación los discursos inaugurales pronunciados por el Viceministro de la Juventud y el Presidente de la República del Paraguay.

Uno de los criterios de selección de los candidatos a las becas para asistir al Curso, se basó en la presentación de un breve ensayo (3-5 páginas) en el que se analizara algún aspecto de las condiciones políticas e institucionales de sus respectivos países, que a su criterio requiriera fortalecimiento. Hemos incluido aquí una selección de seis ensayos de becarios (uno por país) que participaron en el Curso: 1. “La revolución silenciosa: La democracia paritaria” de María Rosa Avila (Argentina); 2. “La obra legislativa de los gobiernos bolivianos en democracia, 1982-2000: Cifras e influencia” de Salvador Romero Ballivián (Bolivia); 3. “Los desafíos de la consolidación democrática y la responsabilidad ciudadana en Brasil” de María Helena Lara Netto (Brasil); 4. “¿Está en crisis el sistema de

representación?” de José Luis Criado Cifuentes (Chile); 5. “La juventud del marzo de la democracia paraguaya” de Cecilia Caló (Paraguay); y 6. “De triángulos y bloques: La futura formación de gobiernos en Uruguay” de Jorge Pablo Brugnoni Hernández (Uruguay).

El Curso consistió de nueve jornadas completas divididas en dos sesiones cada una: en la mañana se realizaron las exposiciones teóricas por los especialistas¹¹ y en la tarde se realizaron ejercicios prácticos con los becarios, a partir de los temas y los conceptos desarrollados en la primera mitad del día. Estos ejercicios prácticos buscaban ofrecer un espacio de interacción entre los jóvenes para estimular discusiones informadas y comparar sus respectivas experiencias sectoriales y nacionales. En esta publicación presentamos los resultados de talleres realizados con los participantes en las cinco primeras jornadas¹². Según los objetivos de cada taller, los grupos eran conformados por personas de un mismo país o mezclados.

En el Taller Grupal N°1: “Avances y retrocesos en la democracia regional: balance de una época”, se les solicitó a los participantes (de un mismo país) que identifiquen las fortalezas y debilidades de los sistemas políticos de sus países y a partir de esto, cuáles son las oportunidades y amenazas para el desarrollo de la democracia y su sostenibilidad en el tiempo. En el Taller Grupal N°2: “Las condiciones políticas e institucionales que requieren fortalecimiento”, como su nombre lo indica, se les solicitó a los participantes (mezclados) que seleccionen una prioritaria y la propuesta para su fortalecimiento. Posteriormente, comparan los problemas y se evalúan los grados de prioridad asignados por cada uno de los miembros de los demás países. En el Taller Grupal N°3: “¿Cómo funcionan las instituciones democráticas?”, se discuten los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y los sistemas electorales. En el Taller Grupal N°4: “Rutas para la reforma institucional: el rol de los actores políticos y sociales”, se les solicitó a los participantes (mezclados) que identifiquen los conductos a través de los cuales realizar reformas institucionales y el papel que deben jugar los diferentes actores sociales y políticos en este proceso. En el Taller Grupal N°5: “Valores y prácticas para una cultura democrática”, se les solicitó a los participantes (de un mismo país) que identifiquen los valores y antivalores presentes en sus sociedades y que los relacionen con las prácticas positivas y/o negativas que generan. A partir de este diagnóstico se plantean las estrategias y los actores que neutralizan los antivalores y los que promueven los valores.

11 La Primera Parte del libro contiene las ponencias que fueron presentadas durante el Curso.

12 Los Talleres I-IV fueron diseñados y ejecutados por Pablo Zúñiga, Jorge Riquelme, Liliana Aguirre y Libertad Gutiérrez. El Taller V fue diseñado y ejecutado por Manuel Vidal. Todos los datos de los talleres fueron procesados electrónicamente por Liliana Aguirre. Los otros ejercicios prácticos (4) fueron simulaciones realizadas por los becarios a partir de la aplicación de instrumentos para la gerencia política democrática. No hay documentación disponible sobre estos.

Por iniciativa propia y de manera conjunta, los becarios del Curso elaboraron una reflexión final acerca de la importancia que reviste el fortalecimiento de los procesos democráticos en el Mercosur y de los compromisos que ellos asumen como jóvenes líderes. Se transcribe en esta publicación, en carácter de discurso de clausura, el texto que fue leído en el acto público de cierre oficial del Curso.

Los becarios y las becarias que fueron seleccionados para participar en el Curso, fueron 33 jóvenes de seis países, líderes con experiencia en partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y/o medios de comunicación, con ocupaciones e intereses diversos. Hemos incluido unos cuadros con datos acerca de los becarios, agrupados por países¹³.

Antes, durante y al finalizar el Curso, la cobertura de prensa fue bastante amplia y diversa. Se realizaron entrevistas radiales y periodísticas con los especialistas, becarios y organizadores del Curso. A modo de ilustración, hemos transcrito una selección de notas de la prensa escrita sobre el mismo.

Hemos incluido el Programa del Curso. En él se puede apreciar la cantidad y la diversidad de actividades llevadas a cabo a lo largo de las nueve jornadas de trabajo. El programa está integrado por cinco módulos: Módulo I: “Teoría de la democracia y los desafíos de la región”; Módulo II: “La democracia y sus instituciones”; Módulo III: “Los actores de la política”; Módulo IV: “Valores y prácticas para una cultura democrática”; y, Módulo V: “Instrumentos para la gerencia política democrática”. El mismo sirve, asimismo, para ilustrar la magnitud del esfuerzo y los recursos invertidos en esta iniciativa.

La segunda parte del libro cierra con la Evaluación Final del Curso, realizada por Felipe Rodríguez, consultor de la UPD. En la misma se registran las apreciaciones del consultor quien actuó como “observador participante” desde el comienzo hasta el final del Curso. Asimismo, contiene las opiniones de los becarios acerca de los expositores, los contenidos y la organización del Curso, recabadas a través de un cuestionario.

En síntesis, este material en su conjunto, busca contribuir al proceso de acumulación y difusión de experiencias similares que viene realizando la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) con jóvenes líderes en todo el continente americano. Asimismo, contribuye a visibilizar el esfuerzo y el talento empeñado por los paraguayos y las paraguayas quienes asumieron con mucho profesiona-

13 Los cuadros fueron preparados por Liliana Aguirre.

lismo y dedicación el desafío y la oportunidad de haber sido país anfitrión de este importante evento internacional.

PARTE I

**INSTITUCIONES, VALORES
Y PRACTICAS
DEMOCRATICAS**

Primera Sección

La democracia y los desafíos de la región

Capítulo 1

LA REVALORACION DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Andrés Benavente Urbina

1. Consideraciones sobre la democracia

1.1. *En torno al concepto de democracia*

Pocas cosas hay de controvertidas en el desarrollo del debate político como la conceptualización de la **democracia**. Es así como han existido enfoques diversos sobre ella, dependiendo de los ángulos ideológicos con que se asume el asunto. Se ha hablado de “democracia popular”, asociándola con las expresiones de socialismo real o regímenes comunistas; de “democracia funcional”, para resaltar que el principio de representación no proviene de las elecciones directas entre diversas opciones políticas, sino que emana del mandato de las corporaciones, como acontece en el modelo corporativo de sociedad; de “democracia social”, identificándola con el Estado de Bienestar, es decir, se le otorga a la democracia un cometido como es el de asegurar un igualitarismo redistributivista, a través de las prácticas gubernamentales.

Lo anterior nos revela, de inmediato, una cuestión: en el curso del siglo XX, el ideal democrático se fue efectivamente extendiendo y universalizando. Luego de la segunda guerra mundial, muy pocos se atrevieron a desafiarlo en la denominación, sino que trataron de capturar lo genérico del concepto para vincularlo a sus propias connotaciones ideológicas y tratar de colocar, de esa manera, el sentido de la democracia a su favor. Y eso fue, ciertamente, un factor de confusión.

Giovanni Sartori expresa bien el problema de la “confusión democrática” cuando apunta que no es suficiente quedarse con la definición literal del vocablo (gobierno del pueblo), porque ello no da cuenta de lo que la democracia realmente es: “El punto básico es que el *objeto* democracia no está propiamente descrito por la *palabra* democracia”¹. El autor se extiende sobre la tensión entre la descripción y la prescripción de la democracia.

¹ Véase Sartori, 1988:33.

Las dificultades comienzan a despejarse cuando se entiende a la democracia como un medio, como un procedimiento. En efecto, la democracia es un método por el cual los ciudadanos escogen a sus autoridades políticas, de manera periódica y a través del sufragio universal, por el cual ellos se pronuncian, poniendo en práctica el mecanismo de la representación. Es un buen método, por cuanto dirime pacíficamente la competencia política y resguarda con ello la libertad personal. Pero, como método, la democracia no es un fin en sí.

Entendida la democracia como una metodología, es posible aceptar la definición instrumental que da Joseph Schumpeter: “El método democrático es aquel mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en el cual los individuos adquieren la facultad de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo”².

La competitividad abierta es un signo propio de la democracia y a la vez es un elemento diferencial de los regímenes totalitarios y autoritarios. Es un freno a dicha competencia, el hecho de no permitir las actividades de la oposición, o hacerlo bajo condiciones de control por quienes detentan el gobierno. Será esta competencia abierta la que le dará estabilidad al sistema político al brindar oportunidades de cambio de los gobernantes y, por consiguiente, de las políticas que se llevan a cabo. De allí que, en democracia, problemas que son serios, y no pocas crisis agudas, se resuelven mediante el recurso procesal proporcionado por el sistema electoral. La culminación de los conflictos en espirales de violencia es menos probable en democracia, aun cuando ello dependerá del grado de gobernabilidad de la misma.

En nuestros días en que la democracia ha sido revalorizada, incluso por actores que antes la cuestionaban, la misma es concebida como un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos, generándose una suerte de incertidumbre política y electoral la que, lejos de debilitar las adhesiones al sistema, las profundiza y las consolida.

En palabras de Adam Przeworski, la democracia confiere un carácter intertemporal a los conflictos políticos, pues ofrece una perspectiva de largo alcance a los actores políticos, que les permite pensar en el futuro en vez de preocuparse exclusivamente por los resultados presentes. Por eso, una derrota electoral es aceptada pensando en que en un futuro dicho resultado puede ser revertido. Es este tipo de confianza lo que afianza el compromiso de los actores políticos con el sistema institucional, al punto de poder sostener que: “la democracia está consolidada cuando, bajo unas, condiciones políticas y económicas dadas, un sistema

² Véase Schumpeter, 1971: 269.

concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas”³.

En otras palabras, la democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones. Acatar los resultados de cada momento —aunque supongan una derrota— y encauzar todas sus acciones —a través del marco institucional— resulta preferible a intentar subvertir la democracia.

1.2. *Las condiciones para una democracia sustentable*

Una primera condición que la democracia debe reunir para que sea estable es que debe generar, en torno suyo, consenso —lo que le otorga solidez y legitimidad. Pero, debe tratarse de un consenso en torno a medios y no a fines. Propender un consenso en torno a fines es buscar o querer imponer la unanimidad, cuestión que en definitiva, importa un rasgo totalitario. El ejemplo que nos ilustra esta afirmación proviene de aquella postulación de algunos que la democracia sólo es plenamente real si se identifica con principios socialistas. El consenso que la democracia debe reunir tras sí es que los diversos actores políticos, con proyectos de sociedad contrapuestos, la acepten como método para dirimir su competencia política y acepten los resultados de sus procedimientos (electorales), para legitimar el acceso al poder político.

Una segunda condición la encuentra en la contención del poder. El ejercicio del poder por parte de la autoridad no puede basarse en su mera discrecionalidad. La democracia ilimitada es riesgosa para la libertad personal y para la estabilidad de la convivencia social, por cuanto permite la expansión desmedida del Estado y una subordinación totalizante de la sociedad a él. Una democracia limitada evita la alta concentración del poder, impide el uso discrecional del mismo, concibe al Estado en su rol subsidiario y resalta la importancia de la autonomía de la sociedad frente al Estado.

Una tercera condición es el respeto al Estado de Derecho. La vigencia del Estado de Derecho es lo que permite, en efecto, diferenciar las sociedades abiertas y las sociedades totalitarias. Con la vigencia del Estado de Derecho importa que el Estado y las personas están sujetos a un orden jurídico autónomo en su aplicación; que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento. Así concebido el

³ Véase Przeworski, 1991: 42.

derecho, es un límite al ejercicio discrecional del poder y una garantía para que el hombre desarrolle con absoluta libertad su quehacer privado dentro de los grandes lineamientos de convivencia social que han sido establecidos y aceptados.

Una cuarta condición proviene de la necesidad de adaptar las estructuras tradicionales al fenómeno de la globalización. Se tiene como un rasgo de nuestra época la interdependencia regional y global entre los estados, lo que implica, en algunos casos, que el propio proceso de gobierno está quedando fuera del alcance del Estado nacional. También hay que considerar al respecto la capacidad decisoria de las entidades supranacionales como el Banco Mundial, o regionales como la Comunidad Europea.

La globalización tiene dos repercusiones inmediatas: la actividad política, económica y social se inscribe cada vez más en un marco de referencia mundial; además, presupone una intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los estados y sociedades que configuran la sociedad internacional.

David Held plantea al respecto que: “En este contexto, es necesario redefinir el significado y el lugar de la democracia en relación con una serie de estructuras y procesos locales, regionales y globales”. Luego entrega su propuesta: “La democracia sólo puede realizarse plenamente en, y, a través de los organismos y organizaciones que forman parte de los estados nacionales y a la vez traspasan sus fronteras”. Propone la creación de una federación de estados, que recogerá en su entramado los principios democráticos.

Esto importa la creación y/o fortalecimiento de parlamentos regionales, de manera conjunta con una asignación de fuertes atribuciones, de modo que sus decisiones sean reconocidas como fuentes del derecho internacional; la realización de plebiscitos generales en que participen grupos de diversas naciones o estados, pues la circunscripción se definiría en función de las características y repercusiones del problema transnacional de que se trate; la elaboración de un núcleo de derechos que configuraría y limitaría la toma de decisiones democráticas; y, la ampliación de la jurisdicción de los tribunales internacionales, de modo que grupos e individuos pudieran recurrir a ellos para obligar a las autoridades políticas a establecer y defender los derechos fundamentales⁴.

1.3. La revalorización de la democracia en América Latina

⁵¹ WS b t f ! I

El proceso de revalorización de la democracia se percibe claramente en América Latina, por ejemplo, cuando actores que hasta hace una década eran antisistémicos, ahora reclaman participar en los mecanismos de la democracia, en cuanto perciben en ella una vía legítima y sólida para acceder al poder. Es lo que puede percibirse en estos años en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional de El Salvador, en el Movimiento 19 de Abril de Colombia y, más recientemente, en la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca.

Ciertamente que en lo anterior ha influido el colapso de los socialismos reales y el creciente consenso de rechazo a las expresiones totalitarias que allí se incubaron y plasmaron. Pero, al fin de cuenta, entre ambos factores se sitúa la crisis de los paradigmas tradicionales que pretendían una visión monolítica y determinista de la sociedad, para dar cabida a una sociedad caracterizada por la existencia de la multiplicidad, de la pluralidad, del conflicto.

En estos actores, que antes tenían una posición instrumental respecto de la democracia y no condenaban —incluso varios apoyaban— las salidas insurreccionales a las crisis políticas, comenzó a producirse una reacción de revisar conceptos y estrategias tras la caída del Muro de Berlín.

Según los politólogos italianos, Alberto Martinelli y Michele Salvati⁵, la revisión se da en una triple dimensión en este sector político. En el plano teórico, crece un marcado recelo de las grandes teorías, de las interpretaciones demasiado coherentes y unificadoras, y por el contrario, una consideración más abierta de la complejidad y variedad; en consecuencia, un mayor aprecio de los instrumentos teóricos más precisos, pero por lo mismo, más circunstanciales y locales.

En el plano ideológico, se produce una creciente aversión hacia las grandes ideologías redentoras, hacia las ideologías que identifican grandes enemigos y grandes objetivos con la promesa de que, una vez derrotado el enemigo o alcanzado el objetivo, se producirá un salto en las circunstancias históricas.

Finalmente, en el plano del proyecto político, se extiende una antipatía preconcebida contra objetivos únicos y fuertemente jerarquizados y, a la vez, una disposición al pragmatismo: el espíritu experimental, afrontar los problemas en su variedad, partiendo de los valores y de los materiales disponibles.

De allí que no parezca extraño el juicio que plantea Chantal Mouffe sobre el deber ser democrático. “Lo que necesitamos —escribe— es una hegemonía de valores democráticos y eso requiere de la multiplicación de las prácticas democráticas, de su institucionalización en las relaciones sociales de diversidad cada vez mayor, de modo que la multiplicidad de las posiciones-sujeto pueda constituirse

⁵ Véase Martinelli y Salvati, 1994.

mediante una matriz democrática. Sólo de este modo —y no tratando de dañar una fundamentación racional— estaremos en condiciones no sólo de defender la democracia sino de profundizarla”⁶.

En definitiva, la expansión y universalización de la democracia, ha provocado mayor estabilidad a los sistemas institucionales. Son más difíciles de concebir hoy las insurrecciones triunfantes, pero también las intervenciones militares. A lo más que llegan éstas, es apoyar los virajes autoritarios de algunos —escasos— presidentes constitucionales que optan por situarse en escenarios *de facto*, como en Perú o Guatemala, siendo ambos superados.

Lo anterior no implica asumir que la democracia no está exenta de problemas, crisis y desafíos. Desde luego están las tensiones de gobernabilidad provocadas por los efectos negativos de las transiciones económicas. También debe considerarse —y de algún modo vinculado al tema de las dificultades de gobernabilidad— la crisis por la que atraviesa la política y los partidos.

En suma, se vive un tiempo de contradicciones; en que la democracia se consolida y adquiere clara hegemonía como modelo político, y en cambio, la política se desvaloriza y los partidos son cuestionados. Al decir de Norbert Lechner, “las democracias emergentes ofrecen una situación paradójica en que el triunfalismo por la libertad conquistada convive con una creciente desafección ciudadana. Tenemos a la vez más democracia y menos política”⁷.

2. El contexto político y cultural de América Latina

La revalorización de la democracia en nuestros países se dan dentro de un contexto político y cultural donde, obviamente, se hacen presente condicionamientos de un largo pasado, generador de costumbres, que muchas veces opera como un factor entrabante de los procesos modernizadores.

América Latina está condicionada en su desarrollo, como bien lo dice Alain Rouquié, por el pasado hispano cuya conquista se ha prolongado: “La herencia colonial y los mecanismos de conquistas han marcado irreversiblemente la evolución de estas sociedades”⁸.

Uno de esos rasgos negativos en nuestras sociedades es la pervivencia en las relaciones sociales y políticas de criterios autoritarios y paternalistas. El sentido

⁶ Véase Mouffe, 1990.

⁷ Véase Lechner, 1992.

de autoridad que América Latina conoció en el pasado distó mucho de concebir siquiera como posible la existencia de un pluralismo social que posibilitase la competencia y la movilidad de los individuos. Y esto no era una característica circunscrita a los tiempos coloniales, sino uno de los rasgos propios de la sociedad latinoamericana de la primera mitad de este siglo, aún con secuelas en nuestro medio.

El paternalismo más directo, propio de los escenarios coloniales, fue dando paso a medida en que se conformaba una organización política y social más articulada, compleja y extendida, a un Estado fuertemente centralizado con alcance nacional. No puede negarse que esta forma de Estado resulta funcional a una necesaria etapa de integración nacional, pero también es claro que en él se reprodujeron y proyectaron las relaciones señoriales, apareciendo tanto el “caudillo protector” a nivel nacional, como es el caso de Porfirio Díaz en México o el de Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay, como los “caciques políticos” que tejieron en el plano de las relaciones socio-políticas, el fenómeno que ha sido conocido como el “clientelismo político”.

Torcuato Di Tella nos proporciona claves interpretativas del período. La autoridad, en efecto, tenía por ese entonces, tres tipos de atributos: (i) el centralismo, o sea, la concentración geográfica del poder lo que era operacionalizado a través de las estructuras burocráticas; (ii) el ejecutivismo, que era la concentración funcional de la autoridad, traducible en el amplio predominio del Ejecutivo por sobre el Legislativo, lo que muchas veces fue una situación de hecho más que expresamente consagrada en los textos constitucionales; (iii) la capacidad represiva, en virtud de la que los gobernantes, aun si se llamaran liberales, ejercían coacción y coerción sobre sus rivales políticos, lo cual podía ir desde un claro intervencionismo electoral, hasta el uso de la represión física.

En este contexto, apunta Torcuato Di Tella: “cuando las tres variables toman valores altos se tiene una situación de cesarismo: el dictador no reconoce esferas autónomas ni a las regiones ni al legislativo o a los grupos de presión”⁹.

Otro rasgo negativo que pesa hasta nuestros días es el centralismo como principio político y cultural articulador de la sociedad. Ello conformará una de las vertientes más sólidas del perfil latinoamericano hasta nuestros días; la reforma del Estado procura precisamente revertir esa tendencia. No fue difícil establecer el centralismo como principio articulador, por cuanto de lo que trató fue de restaurar —dentro de una institucionalidad republicana— los principios vigentes en la etapa colonial y que habían sido suspendidos en los ensayos anarquizantes que sucedieron a los tiempos de independencia.

⁸ Véase Rouquié, 1984: 30.

⁹ Véase Di Tella, 1985: 206.

Las fuerzas que podían contrarrestar la tendencia hacia el centralismo presidencial eran débiles. Los presidentes, incluso en los esquemas de democracia nominal, tenían enormes facultades y hacían de la intervención electoral una práctica cotidiana. Desde otro punto de vista, los partidos políticos no eran sino círculos de notables que diferían entre sí en la posesión del poder y no en función de proyectos de sociedad. La política era una actividad para “notables” y eso era perfectamente coherente y funcional con una sociedad paternalista.

El sistema político muestra rasgos similares más allá de las formas concretas que asuma: o, es un gobierno autoritario directo, o bien se trata de un ensayo democrático de participación restringida. En uno y otro caso, en función de operacionalizar el centralismo, el Estado adquiere un rol de gran preponderancia. Al decir de Marcos Kaplan: “El aparato de gobierno y administración se estructura y opera como coto de caza cerrado...La arbitrariedad, y la corrupción políticas son las reglas y se manifiestan en el favoritismo, el nepotismo, el reparto selectivo de altos cargos públicos”¹⁰.

El fenómeno del centralismo que se consolida y proyecta a través de una concepción de Estado, ofrece —a lo menos— los siguientes rasgos en nuestro continente, a partir de la etapa histórica a la que nos hemos referido:

- a) La división de poderes, que existe en el plano programático-constitucional, se traduce en la práctica en un fuerte presidencialismo en detrimento tanto del parlamento como de las instancias judiciales.
- b) El federalismo, en aquellos países donde se establece, se transforma también en la práctica en un verticalismo unitario.
- c) La elite gobernante monopoliza los medios de decisión, orientación y control de la sociedad.

Se tiene así, uno de los rasgos más típicos del quehacer político latinoamericano: el nominalismo de los textos constitucionales, elemento que perdurará hasta avanzado este siglo y la vigencia concreta y reforzada de la potestad del Presidente de la República, sea este dictador o gobernante democrático. No hay pues un apego a la juridicidad en la población de nuestros países. Lo que sí hay es un acatamiento a las directrices que emanan del Poder Ejecutivo, en cuanto provienen tanto de ese rol paternal al que se respeta y ante el cual se demanda, y en cuanto provienen de la instancia central decisoria. Ocurre exactamente lo contrario que en los países de origen anglosajón, donde el respeto es al constitucionalismo genérico que después se va plasmando en normas consuetudinarias.

¹⁰ Véase Kaplan, 1988: 89.

En América Latina ha existido —cuando se ha tenido a la vista regímenes democráticos— una separación de poderes públicos, pero en los hechos los regímenes institucionales se han estructurado en base a constituciones casi rígidas, en que esa división nominal de poderes coexiste con la tendencia al predominio del Ejecutivo.

No es de extrañar, en consecuencia, que la sociedad como tal sea algo difuso, subordinada al Estado, con una imperfecta diferenciación estructural, con una débil autonomía, casi sin prácticas secularizadas por cuanto todo lo espera y lo demanda de quien ejerce el poder, y por cierto, sin mayor conciencia de sus roles individuales y grupales. La conducción de ella y el logro del desarrollo es algo que es confiado a la autoridad y no es asumida por la sociedad.

3. La democracia en el contexto de la reforma del Estado y la apertura económica

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han tenido etapas similares en su desarrollo político reciente. Vivieron períodos autoritarios que, de una u otra forma, pretendieron establecer un nuevo orden social a costa de suspender la vigencia del Estado de Derecho y clausurar la democracia. Posteriormente, se adentraron en fases transicionales donde hubo que preparar el advenimiento de la democracia plena. Esto fue seguido por el afianzamiento y la consolidación de las respectivas institucionalidades democráticas.

Lograda la consolidación democrática, se pudo comprender que no bastaba con tener estabilidad institucional sino que, además, era necesario contar con gobernabilidad para que los procesos pudieran ser funcionales al desarrollo integral de las respectivas sociedades. La gobernabilidad dice relación con la capacidad del Estado para responder con eficiencia no sólo a la tarea de gobernar, sino también a los desafíos y amenazas que se derivan del entorno.

Los países del Mercosur ofrecen una clara característica de estabilidad institucional. La excepción puede plantearse en alguna medida en el Paraguay con el aún vigente predominio de las Fuerzas Armadas, pero la misma dinámica de los acontecimientos ha permitido al Poder Ejecutivo imponerse sobre las presiones provenientes de ese sector.

La destitución del entonces Presidente del Brasil, Fernando Collor de Mello, demostró que los sistemas políticos institucionales pueden absorber crisis de gobernabilidad y encauzarlas por los cauces jurídicos y políticos pertinentes sin que se vea amenazada la estabilidad. Se da aquí, pues, un efecto paradójico de que un serio conflicto político termina fortaleciendo al sistema institucional. La situación de crisis que el Paraguay vive en marzo de 1999, tras el asesinato del Vicepresidente de la República, Luis María Argaña y el posterior enjuiciamiento

y renuncia del entonces Presidente Raúl Cubas, muestra —en último término— el funcionamiento de las instituciones democráticas en la emergencia, como bien quedó demostrado en el acceso a la titularidad del gobierno del Presidente del Senado, Luis Angel González Macchi.

Se han dado en estos países reiteradas alternancias en el poder de grupos políticos contrapuestos. El peronismo sucede al radicalismo en Argentina y en 1999 el peronismo da paso a una coalición formada por el radicalismo y el Frepaso; Fernando Collor de Mello es elegido como protesta a José Sarney, y Fernando Henrique Cardoso nada tiene que ver con las corrientes que eligieron al primero, sin embargo, todo esto se ha dado en un clima de fluidez política en Brasil. En Uruguay se inscribe en este orden de cosas la sucesión de Julio María Sanguinetti por Luis Alberto Lacalle y de éste por el primero. Nuevamente, Paraguay muestra como asignatura pendiente la posibilidad de que ocurra una real alternancia en el poder, que vaya más allá de los recambios en el poder de distintas fracciones del otrora hegemónico Partido Colorado.

En estos países se ha dado una clara vocación de entendimiento y de realismo político de parte de los partidos, más allá de sus identificaciones de gobierno o de oposición. En vez del ideologismo confrontacional, priman hoy los comportamientos realistas que hacen que la política tienda hacia la búsqueda de consenso y, en todo caso, respete plenamente los mecanismos institucionales de resolución de conflictos.

La democracia como sistema aparece consolidada en una región en que la inestabilidad institucional era lo más característico y que en décadas pasadas estaba cruzada por gobiernos autoritarios.

En materia económica se muestran cambios profundos y hasta sorprendentes. Luego del colapso de las recetas populistas, de los esquemas redistributivistas del Estado de bienestar, la región asumió —con diferentes ritmos— procesos transformadores en que se redimensionó al Estado en su tamaño y en sus roles, se liberalizó la economía y se la abrió a la inversión y a intercambios comerciales fluidos. Se entiende ahora que el desarrollo requiere fundamentalmente de la generación de nuevas riquezas, de la expansión del sector privado, así como de la potenciación del esfuerzo y la competitividad individual.

Contribuye también a la estabilidad democrática la existencia de una sociedad civil más autónoma que también ha experimentado fuertes mutaciones las que han ido aparejadas con la transformación del Estado y que han sido vitales para dar una sólida sustentación y proyección a los cambios que se implementan en los niveles políticos y económicos. Los grandes protagonistas de los sesenta eran el Estado, la política que invadía todos los espacios sociales, el igualitarismo en

sus versiones de colectivismo o de comunitarismo, el mesianismo revolucionario como portador de la felicidad futura.

En los noventa, las características relevantes son otras: la sociedad civil, autónoma, heterogénea y libre y dentro de ella, el sector empresarial como sujeto pujante y dinámico en función de alcanzar el desarrollo, el mercado como eficiente asignador de recursos, el individuo reconocido como tal y potenciado en su creatividad, la voluntad de alcanzar y afianzar la modernidad en que la felicidad es concebida como la autorrealización personal y no lo dictado por prescripciones ideológicas. La tarea del desarrollo-país es percibida como una tarea de todos, pero de todos los individuos que la asumen en el ejercicio de su libertad, y que por lo mismo puede ser llevada a cabo con eficiencia en la medida en que el esfuerzo privado, la competitividad y el mercado han sustituido a las planificaciones estatales, la politización de la sociedad y los mesianismos ideológicos.

A un lado del cuadro de estabilidad que ofrecen estos países, es posible identificar diversos factores de amenaza, que si bien no afectan de manera grave y directa a aquel, sí comprometen los climas de gobernabilidad existentes, y por esa vía, tienen un potencial desestabilizador.

En el orden económico está la existencia de bolsones de miseria y la persistencia de la pobreza y marginalidad, por lo que su superación efectiva sigue siendo una tarea pendiente para el afianzamiento de la democracia.

En el plano político-institucional se plantea la corrupción que se reitera en algunos países como un mal endémico. En América Latina se tiene en la presente década a tres Presidentes destituidos por esta causa (Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Abdalá Jaime Bucaram en Ecuador).

El narcotráfico con sus negativos efectos de generar violencia criminal, de permear las instituciones con su poder corruptor y afectar las economías con el lavado de dinero, claramente lesiona los niveles de gobernabilidad de estas sociedades. Unas más que otras.

En estos países, así como en toda la región, se vive, en diversos tiempos y con diferentes ritmos, procesos de transformación profundos, donde no sólo se está reformando al Estado en su tamaño y funciones, sino que se han redefinido las relaciones sociales. Esta transformación que incluye, además, la liberalización de la economía, apertura hacia la globalización, afianzamiento de la democracia y fortalecimiento de la sociedad civil, es un fenómeno que cruza hoy a nuestros países como ayer lo hicieron los procesos de transición y de consolidación democrática. Este proceso ofrece enormes oportunidades de desarrollo, pero su implementación

también provoca las inevitables tensiones del cambio que implica dejar de lado estructuras tradicionales.

La reforma del Estado y la apertura económica han generado recuperación y estabilidad económica, demostrándose que resultan más eficientes al respecto los esquemas de liberalización que las prácticas regulatorias y las políticas redistributivistas. Gracias a ellos, los países quedan en condiciones de desarrollar en plenitud todas sus potencialidades económicas, aportando así a un efectivo crecimiento sostenido. Lejos de estar concluidos, los procesos de reforma del Estado y apertura económica se muestran en pleno desarrollo.

Capítulo 2

LA TEORIA DE LA DEMOCRACIA Y SU VIGENCIA ANTE LAS REALIDADES POLITICAS DE AMERICA LATINA

Diego Abente

1. Introducción

Encarar una discusión abarcante acerca de la **teoría de la democracia** en un ensayo, es algo muy pretencioso. Por ello, planteo analizar solo algunos elementos fundamentales de la teoría de la democracia alrededor de cuatro ideas o ejes básicos de discusión. En primer lugar, haré un breve examen de qué es lo que significamos cuando decimos “democracia”. Segundo, haré una breve revisión de las diferentes explicaciones teóricas acerca del surgimiento de las democracias; cómo y por qué surgen. Tercero, desarrollaré un tema que creo es de creciente interés, y que tiene que ver con el alcance del concepto de democracia en el debate político contemporáneo. Por último, me referiré a lo que considero son algunos de los desafíos principales de la democracia en nuestro continente y, en particular, en el Mercosur.

2. Hacia una definición de la democracia

Adam Przeworski, sostiene que la democracia es “la institucionalización de la incertidumbre”¹. Con esta expresión buscaba capturar la esencia del sistema político que hoy es predominante en el continente y en la región. En esta definición existen dos elementos aparentemente contradictorios —que justamente hacen a la esencia del concepto de democracia— por un lado, la institucionalización que significa rutinización, predictibilidad, procedimientos claros; y, por otro, la incertidumbre que significa lo contrario, lo impredecible, lo que no se sabe, lo que no se puede anticipar.

1 Véase Przeworski, 1986: 58.

Así pues, la democracia, como sistema político, maneja, define y regula los márgenes de certidumbre e incertidumbre. Certidumbre con respecto a los derechos básicos, a los principios fundamentales que hacen a las libertades políticas de los individuos, a los derechos humanos, al procedimiento por el cual se administra la *polis*. Incertidumbre con respecto a los resultados; nadie puede anticipar cuáles serán los resultados de un proceso político, de una elección, o de un debate en el Congreso sobre una ley.

El sistema democrático no nos asegura que se producirá el resultado que esperamos, el que nos parece mejor o el que está más de acuerdo con nuestros intereses. Esta es parte de la incertidumbre de la democracia.

Ahora bien, dentro de estos márgenes de certidumbre e incertidumbre, ¿qué factores son importantes para distinguir a un sistema democrático de otro que no lo es?. Robert A. Dahl, uno de los grandes teóricos de la democracia, decía que un sistema político democrático surge fundamentalmente de la interrelación de dos variables; una, que él denomina liberalización, que hace referencia a la apertura del sistema político a la competencia electoral, a la participación organizada de la sociedad, a la competencia por el acceso a los cargos públicos, a la rivalidad entre diferentes grupos; y otra, que él denomina inclusión, que se refiere a la medida en que los diferentes actores sociales acceden a este proceso de liberalización o de apertura².

Los sistemas políticos de los países latinoamericanos durante un período largo de fines del siglo XIX y principios del siglo XX eran altamente competitivos, pero en ellos solamente participaba un segmento muy pequeño de la población. Eran democracias oligárquicas. Las grandes masas estaban excluidas del proceso político, no participaban en este proceso de disputa por el acceso al poder, de influencia sobre el ejercicio del poder; estaban marginadas generalmente por procedimientos constitucionales o legales que controlaban el acceso de la población a la política estableciendo restricciones al sufragio.

Hoy día a nadie se le ocurre pensar en un sufragio que no sea universal, pero debemos recordar que el mismo es relativamente reciente. Hasta hace muy poco tiempo las mujeres no votaban, por lo que el 50% de la población estaba excluida de esta práctica y de las decisiones de gobierno. En algunos países de América Latina hasta hace 10 o 15 años, por ejemplo, los indígenas estaban excluidos del sufragio; en algunos países se excluía a los analfabetos, de manera que existían segmentos importantes de la población que no tenían acceso al poder político, a un sistema que podía ser muy competitivo pero reducido, restringido a un segmento pequeño de la población. En muchos países latinoamericanos hasta fines del si-

2 Véase Dahl, 1989.

glo XIX, o principios del siglo XX, existían restricciones al sufragio que eran de carácter económico; el acceso al sufragio requería que la persona poseyera una determinada fortuna; en algunos casos, sólo los propietarios podían votar. Esto es lo que se denomina en general el sufragio censitario.

Así pues, lo que nos plantea este esquema tan simple de Robert A. Dahl es que la democracia, que él denomina la “poliarquía”, es el sistema que caracteriza a sociedades que tienen un alto índice de liberalización y, al mismo tiempo, un alto nivel de inclusión o inclusividad, es decir, un amplio acceso de toda la población al proceso político. Las sociedades se van moviendo en dirección a una mayor poliarquía en la medida que se abren, en la medida que se convierten en más liberales, en el sentido de apertura, y en la medida que se convierten en más participativas, en el sentido de mayor inclusión. En el extremo opuesto se encontrarían las sociedades cerradas o autoritarias que cuentan con muy bajos niveles de liberalización y de inclusión.

Vistas las cosas desde una perspectiva distinta, podemos observar lo que denominamos las democracias oligárquicas, que son aquellas caracterizadas por un muy bajo nivel de inclusión pero un nivel relativamente alto de liberalización. Nuestras sociedades hoy día, ¿donde se encuentran?, ¿en qué dirección nos estamos moviendo? ¿nos movemos en dirección a una mayor poliarquía o nos movemos en dirección a una mayor oligarquización?

En la actualidad, el problema de la inclusión ya no es el que se presentaba a fines del siglo XIX o principios del siglo XX; entonces, el problema fundamental era el derecho al voto. Hoy día, el problema de la inclusión es más complejo, tiene que ver con la relevancia del voto y por ello tenemos que preguntarnos qué significado tiene el voto, qué tanta inclusión representa el voto, qué influencia real tiene el voto. Es decir, no basta con asegurar el derecho al voto a todos, hace falta crear mecanismos que permitan que el voto tenga un significado práctico, real, eficaz y significativo. Este es uno de los dilemas al cuál nos referiremos más adelante.

Sinteticemos lo dicho hasta ahora subrayando que en lo fundamental la democracia es un sistema en el cual se institucionaliza la incertidumbre en el marco de un alto nivel de liberalización y un alto nivel de inclusión de la sociedad. En la medida que tengamos un alto nivel de la liberalización y un alto nivel de inclusión podemos hablar de una sociedad democrática.

3. El surgimiento de las democracias

Si definimos la democracia en esos términos, la segunda pregunta que deberíamos hacernos, es ¿cómo surgen, cómo evolucionan las sociedades en esta dirección?, ¿cómo se mueve una sociedad de un estado de autoritarismo, de un estado de organización oligárquica a un estado democrático o de poliarquía? Partimos aquí de la base que las sociedades no nacen democráticas, se hacen democráticas.

Existen muchas explicaciones teóricas al respecto y se sigue discutiendo acerca de cuales son las causas, motivos, o condiciones que hacen que las sociedades transiten de un sistema político a otro. No vamos a revisar todas las teorías, sino apenas mencionar a algunas de ellas. Un grupo de teorías se refiere fundamentalmente al rol de los procesos sociales y económicos en el surgimiento de las democracias. Estas teorías, que se basan en la experiencia europea y norteamericana, apuntan a la transformación del esquema social y económico durante la transición del feudalismo al capitalismo, a las acciones de actores colectivos, especialmente la burguesía en determinado momento, y posteriormente la clase obrera y a la forma en que éstas, en defensa de sus intereses de clase, han impulsado a las sociedades hacia un esquema poliárquico.

Otra teoría, por ejemplo, la de los requisitos de la democracia de Seymour M. Lipset, se refiere fundamentalmente a la medida en la que ciertas condiciones económicas y ciertas condiciones sociales y educacionales hacen posible el surgimiento de la democracia. En un artículo muy citado³, decía Seymour M. Lipset que, solamente las sociedades que alcanzan un determinado nivel de urbanización, de modernización y educación pueden acceder a sistemas democráticos y que lo hacen de una manera casi automática. Esta es una teoría que tiene un alto grado de apelación a las condiciones materiales de la democracia, pero que también tienen una tremenda connotación conservadora. Muchos podrían argumentar, inspirados en teorías de esta naturaleza, que posteriormente fueron reformuladas con muchos matices, que nuestras condiciones económicas y sociales no nos permiten desarrollar sistemas democráticos y que estamos, por lo tanto, condenados a no vivir en democracia porque no hemos alcanzado todavía el nivel económico, educacional o de urbanización que es el prerrequisito para la instalación de un sistema democrático. En la jerga vernácula esta teoría se traduce de una manera mucho más simple en la famosa —e infame— expresión “no estamos preparados”.

Otras teorías privilegian el rol de factores de tipo cultural y la influencia de las tradiciones teórico-filosóficas. Así, por ejemplo, en ciertos círculos académicos norteamericanos se desarrolló muy fuertemente una interpretación que sostiene

3 Véase Lipset, 1959.

que para que surja la democracia es preciso la presencia de una determinada predisposición cultural de la población, muy afín a la estructura de valores y a la visión del mundo que se desarrolla con el protestantismo. En una obra clásica, el sociólogo Max Weber teorizaba sobre la vinculación entre la ética protestante y el espíritu del capitalismo⁴ y siguiendo un poco la misma lógica de razonamiento se sostuvo durante mucho tiempo que nuestros países, debido a su tradición católica-ibérico-latino-autoritaria no podían vivir en democracia por poseer una marcada predisposición cultural al centralismo autoritario⁵. Esta interpretación, llevada a su conclusión lógica, ha servido para legitimar las dictaduras con el argumento de su inevitabilidad producto a su vez de ser nuestras naciones herencia de una España autoritaria e inquisitorial.

Finalmente, otra teoría interesante es la que hace hincapié en lo que llamamos la acción racional. Esta vertiente explica el surgimiento de las democracias, no tanto como el producto de un proceso social o económico, ni tampoco como resultado de haber alcanzado las sociedades determinados niveles de desarrollo económico, educacional o de urbanización, ni tampoco por haber alcanzado un desarrollo cultural “adecuado” o poseer las predisposiciones culturales “apropiadas”, sino simplemente como resultado de la interacción entre los actores estratégicos. Es también una interpretación desarrollada por Robert A. Dahl, quien dice que la probabilidad que surja un proceso democrático es función del manejo de los costos de tolerancia y los costos de la represión y que en la medida que los costos de tolerancia disminuyen y los de represión aumentan, aumenta también la posibilidad de la democracia⁶.

Para decirlo muy simplemente, mientras los que están en el poder encuentren más fácil, más barato, reprimir que tolerar, reprimirán; y, en la medida que sea más caro reprimir que tolerar, tolerarán. La democracia es un sistema que surge cuando para una determinada elite en el poder los costos de tolerar a la oposición son menores que los costos de reprimirla y, a la inversa, que la probabilidad de un sistema autoritario es mayor cuando los costos de represión son más bajos que los costos de tolerancia. Este análisis relativamente sencillo nos conduce pues a la conclusión que la democracia no es más que el resultado de la interacción entre los actores, unos que están dentro del esquema de poder y otros que están fuera.

Así, la democracia surge no como el resultado de un ideal, ni como producto de un espíritu democrático preexistente, sino como la consecuencia que nos impone la realidad de la interacción de los actores de la sociedad. Creo que esta es una vertiente teórica sumamente útil para el análisis de algunos procesos políticos. Por ejemplo, la democratización de Paraguay puede ser perfectamente

4 Véase Weber, 1958.

5 Véase Wiarda, 1973.

6 Véase Dahl, 1989: 24.

interpretada usando este esquema. Resultaba más fácil para la elite del poder tolear y resultaba más caro reprimir. Obviamente, en el contexto internacional de globalización, con una sociedad civil internacional cada vez más poderosa, con grupos de defensa de los derechos humanos cada vez más efectivos, con grupos de defensa de la democracia cada vez más fortalecidos, resulta cada vez más caro imponer un sistema autoritario.

¿Cuántas veces nosotros estuvimos al borde de un golpe militar en Paraguay?. Y, ¿cuántas veces la decisión final fue el resultado no del amor a la democracia ni de la falta de voluntad de imponer un régimen autoritario, sino de un simple análisis del costo?. ¿Cómo hacemos para mantener un sistema autoritario en este contexto actual?. Con los costos que hoy en día representa mantener un régimen autoritario, no solamente los costos domésticos, sino los costos internacionales, este esquema basado en la interrelación entre los costos de tolerancia y represión, respectivamente, tiene particular relevancia para el análisis de la democracia en nuestros países.

4. El alcance del concepto de democracia en el debate político contemporáneo

El tercer punto para desarrollar es el que tiene que ver con algunos alcances del concepto de democracia. En un sentido general vale la pena precisar que la problemática de la democracia puede abordarse desde dos enfoques o aproximaciones distintos. Por un lado, se puede plantear la democracia como una categoría ideal o finalista, en el sentido que la misma representaría un modelo de sociedad en su concepción más amplia y holista. Sería así la representación de la sociedad ideal, caracterizada por determinadas reglas y **resultados** políticos, económicos, y sociales, el modelo de sociedad perfecta a la cual aspiramos, que queremos alcanzar, el cielo que queremos bajar a la tierra. Históricamente, la discusión de la democracia estuvo asociada con esta concepción de la democracia como modelo de sociedad.

Por otro lado, se puede utilizar el concepto de democracia como una categoría instrumental y se basaría en una definición más restringida de la democracia. La democracia entendida como un conjunto de normas y reglas a ser cumplidas en la administración del poder, **independientemente** de los resultados que a través de dichas normas se obtengan.

De la adopción de una u otra perspectiva se desprenderá el universo de cuestiones que han de incluirse en el debate. Pero, en cualquiera de ambos casos, tres grandes problemáticas deberán ser analizadas.

- (a) En primer lugar, está la cuestión de la legitimidad. Antiguamente el interrogante era: ¿Cómo se origina el poder? ¿De dónde surge el poder?

Actualmente, ya no discutimos si el poder se origina en el pueblo o si tiene origen divino; hemos llegado a un punto en la historia en donde no se discute que se origina en la voluntad soberana del pueblo. ¿A través de que mecanismos?, de elecciones libres y competitivas. Pero, hoy día se discute no solamente la legitimidad de origen sino también la legitimidad del desempeño del ejercicio del poder, es decir, la cuestión de legitimidad no se reduce solamente a la dimensión de cómo se originó el poder, de dónde surge; la cuestión va más allá, se supone, se asume que el poder se origina en el pueblo a través de procedimientos constitucionales. La cuestión de la legitimidad no se reduce solamente al origen del poder, sino al ejercicio efectivo del mismo. La democracia no se justifica solamente por ser concebida sin pecado original, sino por la efectividad de los gobiernos. La falta de efectividad de los gobiernos ha provocado una crisis de gobernabilidad en América Latina, y ciertamente en el Paraguay.

En la década de los 90, se presenta la disyuntiva del buen gobierno. Gobernar bien tiene múltiples significados, como ser, producir estabilidad y crecimiento económico; un mínimo nivel de justicia social; y, seguridad ciudadana. De no llenar estas expectativas los gobiernos pierden legitimidad, porque la importancia del poder no radica solamente en el origen sino en el ejercicio del mismo.

- (b) En segundo gran tema es el relacionado con la medida en que el ejercicio del poder constituye un ejercicio de representación. En décadas pasadas el debate sobre el ejercicio del poder hacía referencia a cómo se accede, cómo se ejerce y cómo se transfiere el poder. La respuesta, obviamente, era que se accede al poder a través de los partidos políticos; se ejerce el poder en un marco de normas y reglas democráticas, con la separación de los tres poderes; y, la transferencia del poder o la alternancia, radica en la voluntad política de hacerlo y en la posibilidad de concretarla si existe dicha voluntad. Estos tres temas, sin embargo, se han visto opacados y/o desplazados por otro, el de la representación. ¿En que medida el ejercicio del poder es un ejercicio de representación política? Porque, recordemos, hablamos de democracia representativa, sistema en que el ejercicio del poder es un ejercicio de representación. Esta no es solo una cuestión práctica, en el sentido de satisfacción con los resultados, sino que engloba otra dimensión, la de la participación, que es una dimensión simbólica independiente del resultado del ejercicio del poder. La asignación de valor a la participación en la toma de decisiones, la dimensión participativa, es una condición para que la ciudadanía pueda realizarse como actor político.
- (c) El tercer tema es la finalidad del ejercicio del poder. ¿Para qué se usa el poder?. No basta hablar de por qué se usa el poder, se debe hablar de la finalidad, del para qué. En mi opinión, esta es la cuestión más importante que se debe enfrentar; esta cuestión trae nuevamente al centro de la discusión

el tema de las ideologías. Lamentablemente, debido a la extremada polarización ideológica en las décadas del 50 y 60, se ha instalado la ideología del rechazo a las ideologías. En las décadas de 1970 y 1980 las ideologías se han visto asociadas con lo dogmático, con la rigidez, la intransigencia, la guerra sin cuartel, la destrucción. Arrastramos hasta nuestros días esta concepción y ya no contamos con debates ideológicos, con referencias ideológicas, para que el debate político tenga un sentido y una dirección.

Pero, si consideramos la democracia como un valor entendido —pero limitado a ciertas reglas mínimas—, el terreno de los resultados, de las políticas, de los modelos de sociedad es el terreno que las ideologías han perdido y que deben recuperar, pero no en los términos de una suerte de guerra religiosa sino del sano debate sobre **valores, prioridades, y ética**.

5. Los desafíos principales en las democracias de la región

Para concluir, deseo destacar lo que considero son los principales retos **no de sino en** las democracias de la región.

- (a) En primer lugar, el desafío de no hablar más de la democracia, dándola así por sentada. Ya no se discute que queremos gobernos en dirección a un sistema poliárquico de alto nivel de competencia, de alto nivel de inclusión y participación. Eso está fuera de discusión. El debate ahora debe centrarse en diferentes modelos de sociedad en democracia.
- (b) No se debe confundir el fracaso de los gobiernos con el fracaso del sistema; son los gobiernos los que fracasan, no el sistema democrático, que hace que se institucionalice la incertidumbre y garantiza que la sociedad pueda elegir un camino pero no el éxito del mismo.
- (c) Es importante entender que en una última instancia, ningún sistema, y mucho menos uno democrático, tendrá viabilidad si no se logra un mínimo crecimiento económico equitativo, un mínimo crecimiento en justicia. No podemos seguir aumentando la brecha entre ricos y pobres, no podemos crecer destruyendo el medio ambiente para vivir en un desierto.
- (d) Otro desafío es la revalorización de la participación ciudadana en la democracia. No queremos un sistema político en la que seamos meros espectadores. Se debe desarrollar una ética de lo público que hoy día no existe o es muy débil, una ética de respeto y cuidado hacia lo que es de todos, lo que asegura una lucha efectiva contra la corrupción.
- (e) En la mayoría de los países de América Latina, y ciertamente en el Paraguay, se considera la política como el camino más fácil para ocupar espacios de poder, lo cual es erróneo, la política es gestión directriz más que

ocupación de espacios, es asegurar la orientación de la acción de gobierno independiente de quién sea el gobernante. Por consiguiente, más importante que ocupar un espacio de “poder” es influir sobre su uso y asegurar que el mismo se oriente al logro de determinadas metas políticas, sociales y económicas.

- (f) Se debe recomponer el sentido y el valor del concepto de autoridad legítima muy distinto al de autoritarismo. Se ha llegado a asociar tanto lo uno con lo otro al punto de confundir autoridad con autoritarismo. Producido el proceso de democratización se produjo también la fragmentación de la autoridad. Corremos el riesgo de llegar a ser una sociedad pretoriana, donde el poder y las normas se hallen tan fragmentadas que no exista un procedimiento válido y aceptable para adoptar decisiones o dirimir disputas. Vale la pena recordar un célebre pasaje de la obra del politólogo Samuel P. Huntington, escrita hace más de 30 años atrás, obra realmente valiosa aún en nuestros días:

...en una sociedad pretoriana no sólo los actores son variados, sino que también lo son los métodos que se emplean para decidir en materia de cargos y normas. Cada grupo utiliza medios que reflejan su naturaleza y capacidades peculiares. Los adinerados sobornan, los estudiantes se amotinan, los obreros se declaran en huelga, las multitudes realizan manifestaciones y los militares golpean. A falta de procedimientos aceptados, en el escenario político se encuentran todas estas formas de acción directa⁷.

- (g) Se debe fortalecer la sociedad civil, fortalecer los grupos de la misma que desean mantener cierta autonomía de los actores políticos.
- (h) Se debe reinstalar la utopía, la utopía que no es la democracia, es más que la democracia, es una utopía que nos sirva como inspiración, que dé sentido y dirección a nuestra actividad política. Y creo que estamos en crisis en gran medida porque ante el desmoronamiento de las utopías cuasi-milenaristas de las décadas pasadas, no pudimos acertar a reemplazarlas con nuevas utopías movilizadoras.

7 Véase Huntington, 1972: 179.

Capítulo 3

LAS TENSIONES DE LA DEMOCRACIA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DIVERSIDAD SOCIAL

Alberto Castells

1. Introducción

Aunque resulte obvio señalarlo, las personas se constituyen en sociedad porque necesitan satisfacer requerimientos colectivos que no podrían alcanzar viviendo como individuos aislados o como “entes en soledad”. La convivencia, a través de espacios de cooperación y de instancias de solidaridad, es indispensable para que las personas perfeccionen su existencia y para que los pueblos se realicen en la historia.

Ocurre, sin embargo, que las concretas sociedades, que no son estables y homogéneas, sino dinámicas y heterogéneas, deben soportar una cuota inevitable de dispersión y fragmentación, de conflicto y de violencia, causada por la condición humana o por la “naturaleza de las cosas”, donde no están ausentes la fuerza de los elementos, los procesos de desgaste, los intereses encontrados, las distancias culturales, los designios de expansión, los fanatismos insuperados, las intolerancias étnicas, las irritantes desigualdades, las ansias de dominación.

Para alcanzar un orden social deseable y realizar sus últimos designios en medio de esas fuerzas disolventes, las concretas sociedades imaginan estrategias de unidad y propuestas de integración a través de variadas formas de imposición, persuasión o consenso, evocándose en la historia de las naciones el arraigo a las tradiciones o el apego a las costumbres; la coacción física o la fuerza de las armas; la protección del príncipe o la taumaturgia de los héroes; la revelación divina o la conciencia moral; el imperio de la ley o la autoridad del Estado; el imaginario deseado o la utopía posible; por no citar sino algunas formas de esa milenaria vocación del hombre por pensarse a sí mismo y entender el mundo; por ordenar el conocimiento y orientar la acción.

A despecho de tanta incertidumbre y vacilación, lo cierto es que no se conciben sociedades pasadas, presentes o futuras cuyo origen, desarrollo o extinción no se sientan implicados, directa o indirectamente, por representaciones simbólicas

o escenarios virtuales que en cada momento de la historia sirven para explicar el pasado, orientar el presente y proyectar el futuro.

2. Los desafíos de la democracia

En ese espacio, tan inconfortante como necesario, es donde anidan algunos de los interrogantes mayores de la Argentina actual —enfrentada con instancias complejas y desafíos preocupantes. ¿Cuál será la estrategia de reducción a la unidad mediante la cual los ciudadanos puedan orientar sus acciones en precisas direcciones, alcanzar similares opiniones sobre asuntos decisivos, disponer de explicaciones coherentes sobre la realidad de los hechos?.

En la democracia, que es tanto un sistema de vida como una forma de gobierno, la estrategia de reducción a la unidad, por decirlo así, se funda en la voluntad mayoritaria y se nutre del acuerdo alcanzado a través de creencias compartidas y de procedimientos consensuados, mediante los cuales los ciudadanos eligen sus preferencias, los intelectuales orientan sus conocimientos, las organizaciones procuran sus objetivos, los directivos proyectan sus estrategias, los gobernantes adoptan sus decisiones.

Ocurre, sin embargo, y este es el caso, que la transición a la democracia, que aún perdura entre nosotros, nos encuentra con problemas básicos no resueltos, donde generaciones íntegras parecen como atrapadas por una alarmante complejidad difícil de entender e imposible de controlar. No siendo el momento de introducirnos en los por menores de este asunto, bastará una mirada panorámica, sin distinción de posiciones, para advertir cómo en la Argentina actual la visión que se tiene de las instituciones no es suficientemente clara ni optimista; y cómo los modos de percepción institucional, lejos de contribuir a resolver la crisis, multiplican los síntomas del mal, agudizan las contradicciones existentes y profundizan la brecha abierta en la sociedad global.

No extrañaré, entonces, que la actitud de los ciudadanos influyentes sea de incertidumbre y soledad. ¿Habrà que aceptar la impotencia intelectual y la probable derrota, confiando en la irracionalidad de una marcha a ciegas para resolver la anomia que afecta a la sociedad en su conjunto?. Descartando que en este interrogante anida la opción deseable para tiempos críticos alejados de toda normalidad, confesamos lo poco que sabemos sobre las técnicas adecuadas para controlar la complejidad que soportan las instituciones de una sociedad sometida a profundas transformaciones.

Las condiciones de incertidumbre y los sesgos de excepción; el cúmulo de nuestras dudas y el mérito de la oportunidad, desafían a la inteligencia y a la imaginación en la búsqueda de las vías alternativas para emprender el estudio de las

instituciones en esta empresa de tránsito hacia una democracia sólida y estable.

Con estas motivaciones, formularemos una propuesta tan sugerente como complejo es el problema. Para pensar la democracia —entendida por unos como “sistema de creencias compartidas” y por otros como “conjunto de procedimientos consensuados”— consideramos indispensable contar con algún tipo de **ordenador estructurante**, sin cuya vocación integradora y potencialidad rectora la capacidad cognoscitiva y la aptitud de orientación podrían abandonarse a la impotencia y entregarse a la aventura, en desmedro de este incipiente y proteico escenario institucional. Felizmente, no desconocemos cuál puede ser el ordenador estructurante que nos permita identificar las fortalezas y debilidades de las instituciones en vigencia.

3. Nueva dirección de la mirada

Ocurre que la democracia, entendida como “sistema de creencias compartidas” o como “conjunto de procedimientos consensuados”, se proyecta sobre una sociedad (nuestra sociedad) que no es abstracta, atemporal, homogénea y universal, sino concreta, histórica, heterogénea y singular. En su instancia más remota, se advierte la experiencia de pueblos diferentes y plurales; en su instancia más cercana, se reconocen en cada pueblo estilos de vida múltiples y diversos.

Durante mucho tiempo se creyó, por designios de lógica “conservación”, que un modelo institucional fundado en factores pretendidamente universales, podría imponerse a estructuras sociales arraigadas en la geografía del propio espacio y cimentadas en componentes étnicos de raíces ancestrales. Y autorizados analistas explicaron con solvencia la singular ambivalencia del fenómeno cultural argentino, afirmando que el orden social, multidimensional y heterogéneo, no fue asumido acabada y plenamente por el orden institucional, unidimensional y homogéneo. El resultado alcanzado, dicen, trasunta la sucesión ininterrumpida de tensiones, coacciones, conflictos y violencias a que nos tiene acostumbrados el tránsito por la historia.

Cuando los fallos del pasado interpelan al presente, surge una pregunta que espera su respuesta: ¿Cuál será el lazo de unión suficientemente integrador capaz de reunir en una misma sociedad libre, comunidades que atesoran intereses exclusivos, tienen costumbres singulares, arraigan en condicionamientos propios?. Resulta bastante obvio, desde el ideario democrático, que no será reduciendo, recortando o trivializando esas múltiples formaciones socio-culturales como se resolverá el conflicto permanente que soporta la compleja sociedad argentina actual.

Un orden institucional que respete las diversidades socioculturales que hasta ahora no quisieron, no supieron o no pudieron integrarse en el estrecho marco

democrático sería, además de un acto de “reparación histórica”, un salto en calidad muy necesario para alcanzar el establecimiento de un orden social deseable. Y conformar ámbitos institucionales capaces de asumir la autoafirmación de las comunidades múltiples y diversas, esperando que las propiedades integradoras operasen por si mismas, sería un hecho enteramente nuevo que hoy puede estar al alcance de nuestra imaginación.

4. Institucionalización de la diversidad social

Si no tuviéramos por adquirido ese escenario conceptual, difícilmente podríamos ofrecer de un modo selectivo y orientado, los elementos de una nueva metodología que, con algún sesgo creativo, ofrezca un diseño cognitivo como contribución a una mejor intelección de la democracia, tanto en su representación teórica, como en su aplicación práctica. Al hablar de diseño institucional no pretendemos prescribir modelos postulativos ni adelantar recetas normativas; pero, tampoco queremos “frenarnos” ciñéndonos a la aplicación de modelos analíticos poco gratificantes en situaciones críticas.

Procurando ofrecer propuestas útiles para tales propósitos, normativos y analíticos, daremos una respuesta alternativa a la cuestión planteada a través de la llamada institucionalización de la diversidad social; esto es, una metodología de conocimiento teórico-práctico que, no obstante estar consustanciada con el *ethos* mismo de la democracia, se encuentra largamente postergado en la agenda de nuestros actores institucionales. La institucionalización de la diversidad social se ofrece como estrategia apta para articular un nuevo escenario destinado al tratamiento racional de las tensiones y conflictos emergentes de la diversidad social no asumidos hasta el presente.

Todo indica que han cambiado las condiciones de la historia y que la antigua tradición en clave de “unidad en la uniformidad”, con sus flagrantes exclusiones, se habría desplazado hacia nuevos requerimientos de “unidad en la diversidad” en clave de resolución de los conflictos. Nueva estrategia ésta que pretende asumir el déficit institucional detectado en los ya lejanos orígenes de la historia; nueva metodología que estaría en línea con adquisiciones de rango universal tales como, el “rechazo a las exclusiones aberrantes”; la instalación del diálogo y el consenso exigidos por la sociedad democrática; la recepción de los procesos expansivos propios del dinamismo social de nuestro tiempo.

En lo que sigue, nos detendremos en los elementos constitutivos de la nueva estrategia cognitiva aplicada al análisis de la democracia en un contexto marcado por la diversidad social.

5. Identificación y resolución de los “polos de tensión”

Un replanteo, en cuanto al modo de abordar el análisis de las instituciones democráticas en contextos marcados por la diversidad social, empezará por identificar los “polos de tensión” —esto es, los posicionamientos extremos suscitados por creencias, valores, intereses, expectativas, necesidades que como entes en relación confrontan entre sí— con el objeto de que las tensiones subyacentes puedan ser identificadas y resueltas. Los respectivos “polos de tensión” (con sus acotamientos y límites extremos) serían ontológicamente constitutivos de la diversidad social; entendiéndose que sin la previa identificación de los extremos del conflicto se estaría desconociendo la diferencia y se impediría que la tensión existente pudiera originarse, asumirse y resolverse.

La nueva estrategia de análisis institucional prevé una formulación operativa capaz de identificar los factores que resultan relevantes en la indagación de cada uno de los institutos implicados. Esos factores, pensados para que operen como “hilo conductor” del análisis institucional —a desarrollar en forma secuencial— son los siguientes: 1. Registro de **la estructura histórica y proyección de tendencia** para identificar el estado pasado y presente de cada institución; 2. Detección de los **“polos de tensión”**, esto es, de los posicionamientos extremos provocados por creencias, valores, intereses, expectativas, necesidades en estado de confrontación; 3. **Resolución de las tensiones y cambio cultural** para que, superadas psicológicamente las tensiones, puedan generarse estados de madurez y responsabilidad que posibiliten la formulación de nuevas síntesis superadoras; y, 4. **Desiderata** institucional, entendida como diseño postulativo, a nivel cultural, en condiciones de transferencia y aplicación.

6. Aplicación a los enigmas de la democracia

En el camino que media entre la **teoría democrática** y el Poder Legislativo, como cuestión central del estudio, se advierten importantes “polos de tensión” cuya resolución preocupa en la actualidad, pero cuya amplitud excede las posibilidades de esta presentación. ¿Cuáles son las verdaderas relaciones entre el “pueblo soberano” y quiénes lo representan?; ¿hasta qué punto ese “pueblo soberano” depende de sí mismo?; ¿es la democracia un conjunto de instituciones políticas o tan sólo una “suma de procedimientos consensuados”?; ¿sobre qué principios y criterios se puede llevar adelante un proceso democrático?; ¿cuáles son las instituciones imprescindibles para alcanzar los objetivos de la democracia?; ¿qué condiciones sociales y económicas favorecen o perjudican su mantenimiento o desarrollo?; ¿cuáles son los límites y posibilidades de la democracia de cara al tercer milenio?.

La imposibilidad de aplicar a tantas enigmáticas cuestiones el marco teórico de la diversidad social, a través de sus “polos en tensión” no obstará, sin

embargo, el registro y presentación de algunos lineamientos esquemáticos que, en visión panorámica y de apretada síntesis, ofrecerán una agenda de los grandes interrogantes acusados por la transición democrática instalada entre nosotros. Para completar esta presentación, una serie de cuadros al final del estudio ofrecerá una visión panorámica de las tensiones que hoy soportan los principales institutos de la democracia, dibujados según la siguiente traza: (1) A nivel de conocimiento teórico se consideran las tensiones causadas por la diversidad de enfoques teóricos de la democracia así como las tensiones provocadas por sus múltiples representaciones. (2) A nivel de conocimiento aplicado se observan las tensiones derivadas de la práctica de las instituciones republicanas y democráticas, así como las tensiones generadas por la evaluación de las condiciones de posibilidad actual y perspectivas de futuro.

7. Algunas tensiones específicas

Para rubricar la centralidad de este estudio, referido a la **teoría democrática** en su relación inmediata con el Poder Legislativo, se ofrece a continuación un registro selectivo de institutos democráticos cuyo estado tensional instalado en el debate estaría muy lejos de quedar resuelto. Como núcleo sólido del estudio, aunque sólo a título orientador, serán objeto de consideración los siguientes “polos en tensión”: 1. República Representativa vs. Democracia Participativa; 2. Idealismo Democrático vs. Realismo Democrático; 3. Estado Intervencionista vs. Estado Subsidiario; 4. Presidencialismo “fuerte” vs. Presidencialismo “atenuado”; 5. Congreso Legislador vs. Parlamento Controlador; y, 6. Justicia Independiente vs. Justicia Dependiente.

7.1. *La forma de gobierno: República Representativa vs. Democracia Participativa*

En la década de los años ochenta, cobra vigencia práctica la tradicional contraposición entre **República Representativa** y **Democracia Participativa**.

7.1.1. *Estructura histórica y punto de inflexión.* Los arquitectos de la organización nacional tenían serias reservas sobre la legitimidad y conveniencia del sufragio universal; y los estadistas que aplicaron el modelo otorgaron la representación política a una minoría ilustrada, limitando la capacidad política de grandes sectores de la sociedad. A principios del siglo XX se produce un primer momento de inflexión con la sanción del sufragio universal, obligatorio y secreto como nueva forma de participación y representación. La reforma constitucional de 1994 marca un segundo momento de inflexión al sancionar —en la letra— nuevas formas de participación directa.

- 7.1.2. *Los “polos en tensión”*. Con la transición democrática de los años ochenta cobró vigencia entre nosotros la contraposición entre la República Representativa y la Democracia Participativa. La primera instala gobernantes elegidos por el pueblo con la mediación de los partidos políticos; la segunda se expresa en la acción ciudadana no partidaria a través de nuevos mecanismos decisionales. Dichas configuraciones institucionales se corresponden con dos formas de gobierno universalmente consagradas: las formas representativas quedaron vinculadas a la tradicional república constitucional; las formas participativas quedaron asociadas a la democracia social contemporánea. Cuando ambas configuraciones esgrimen su retórica militante e ilustrada, se impregnan de connotaciones ideológicas: la representación política queda asociada a las posiciones “conservadoras”; la participación política defiende los ideales “progresistas”.
- 7.1.3. *Resolución de las tensiones y cambio cultural*. Un análisis pormenorizado muestra no sólo la relatividad de esos planteos sino también la evolución advertida en la actuación de sus actores. Con el recambio de roles que posibilita el desarrollo del proceso democrático, los detentadores originarios de cada posición suelen sorprenderse al experimentar los efectos negativos que, contra sus propios postulados, ejercen los mecanismos cuya vigencia tienden a defender. ¿Quiénes son hoy los “reversionistas” de sus propias posiciones y cómo intercambian sus “banderas”? Los adalides de la democracia social participativa reivindican los clásicos dispositivos representativos contra el avance de las fuerzas sociales que juzgan de dudosa representatividad; actores alineados en la república constitucional representativa denuncian los abusos de la “mediación partidocrática”. En la sociedad urbana, y fuera de los límites de la “aldea”, se descubre que ya no es posible una democracia representativa que no sea participativa y que es utópica una democracia participativa sin aceptados mecanismos de representación.
- 7.1.4. *Desiderata*. El instituto democrático asume el punto de inflexión y propone el siguiente lineamiento: El Estado óptimo posible considera que la representación política de la república constitucional no excluye la participación ciudadana sino que la considera necesaria para que la sociedad mantenga el control democrático de la acción política y de la gestión de gobierno. La participación ciudadana requiere de la representación política para que la continuidad organizativa de eficacia y previsibilidad al plan de gobierno y a la gestión estatal.

7.2. *Capacidad simbólica: Idealismo democrático vs. Realismo democrático*

La discusión sobre las “ideas permanentes” y las “prácticas contingentes” cubre un espacio importante y se ubica en el centro de la actualidad política cuando se debate sobre el tipo de democracia requerido en la compleja sociedad de nuestro tiempo.

7.2.1. *Estructura histórica y proyección de tendencia.* En la república constitucional del siglo XIX la clase política vio facilitada su gesta histórica con la posesión de un ideario que al operar como factor de comprensión intelectual permitió orientar la acción gubernativa y asignar un rumbo cierto a la nueva sociedad. Cuando la república ingresa en los convulsionados senderos del siglo XX y la clase política emergente asume los nuevos desafíos, se advierte una pérdida progresiva del antiguo ideario, sin que teóricos y prácticos hayan mostrado capacidades suficientes para instalar un mensaje nuevo de perfiles netos y definidos. La falta de un nuevo corpus democrático marca una proyección descendente en función de un pasado que lo había asumido como un presupuesto necesario y un requerimiento ineludible.

7.2.2. *Los “polos en tensión”.* Tanto en los debates de teóricos y académicos como en las discusiones de prácticos y operadores se visualiza la democracia en términos de confrontación entre sus ideales permanentes y sus prácticas contingentes. La aproximación a esta realidad contradictoria mereció la atención de filósofos y moralistas de todos los tiempos, afirmándose desde antiguo que los hombres parecerían dividirse, lo sepan o no, entre “idealistas” y “realistas”. Antes, y ahora, se trataría del conflicto entre la “adhesión a la conciencia que está en la base del ser” y la “inclinación por el ser informador de la conciencia”. No cabe duda que la confrontación planteada tiene importantes implicancias para los unos y los otros. Los unos, “levantan las banderas democráticas” y sueñan con la adhesión del pueblo; los otros, “aplican las consignas democráticas” y recogen los mejores frutos.

7.2.3. *Resolución de las tensiones y cambio cultural.* Desde una visión objetiva, resultante de cierta racionalidad lógica sustentada en algunas evidencias de la historia, no resulta difícil acortar distancias entre democracia ideal y democracia real, habida cuenta del rigor de los conceptos y de una práctica experimentada y bien probada. La concepción del conocimiento y la ejecución de la acción, que en las expresiones abstractas del lenguaje parecerían pares irreconciliables entre sí, en las formas concretas de la ejecución resultan complementarias entre sí. La superación de las tensiones resulta promisoria: los ideales democráticos funcionales serán los que

tengan una aplicación posible; las realidades democráticas eficaces serán las que cuenten con un respaldo conceptual.

7.2.4. *Desiderata*. Desde la proyección descendente operada por el ideario democrático se propone el siguiente lineamiento: Un Estado óptimo posible que no menosprecie su capacidad simbólica, debería revalorizar las potencialidades del mensaje democrático realista mediante el cual los gobernantes fundan sus propuestas, las organizaciones procuran sus objetivos, los operadores dirigen sus acciones, los ciudadanos deciden sus preferencias.

7.3. *La dimensión del Estado: Estado intervencionista vs. Estado subsidiario*

El debate entre quienes defienden al Estado intervencionista —de poder unificado— y quienes abogan por un Estado subsidiario —de poder dividido— se presenta como una cuestión ríspida del actual proceso de modernización política y de transformación económica.

7.3.1. *Estructura histórica y punto de inflexión*. Los artífices de la organización nacional creían en un Estado sustantivo y “positivo”, esto es, protagónico e intervencionista a través de un “poder unificado”. Los estadistas de la Generación del Ochenta actuaron con energía y vigor porque pretendían transformar el país y creían que el Estado era “el motor del progreso”. Durante el siglo XX los gobiernos, constitucionales o *de facto* progresaron en esa estructura histórica. Recién con el fin de la Guerra Fría y la globalización económica en el campo internacional; con el agotamiento del modelo de “economía regulada” y la “abdicación del Estado empresario” en el ámbito local, se evoluciona hacia el Estado “mínimo” y “subsidiario”, con “desregulación y apertura”, “ajuste y privatización”. El “achicamiento” del Estado fija el punto de inflexión y marca la diferencia.

7.3.2. *Los “polos en tensión”*. La tesis “maximalista”, o del Estado positivo, intervencionista, dio sustento a las políticas de “nacionalización de la riqueza”. Esta ha sido la tendencia de los gobiernos socialistas europeos; de las versiones del Estado de Bienestar americano; de los desarrollismos de países emergentes. La tesis “minimalista” —o del Estado negativo, subsidiario— reaccionó contra el protagonismo del Estado y hoy reivindica para sí la “ola privatizadora”, respecto de las actividades económicas del Estado; y “desreguladora” respecto de los correlativos mecanismos de supervisión. Tiene presencia en los recientes modelos de reforma del Estado; en la planificación de las grandes corporaciones; en la tradición de la economía “neoliberal” y “neoconservadora”: Ambas posiciones se exhiben a sí mismas como “salvaguardia” de la verdadera democracia y

acusar a la contraria de “comprometer su existencia” y de “fomentar el caos”. El Estado “maximalista”, reivindica su propia acción para reducir la “desigualdad extrema provocada por un mundo voraz e injusto”; el Estado “minimalista”, preserva la “actividad privada como artífice del crecimiento, generador de la riqueza y salvaguardia de la libertad”.

7.3.3. *Resolución de las tensiones y cambio cultural.* La experiencia histórica parece desautorizar la existencia de esos modelos puros con sus generalizaciones arbitrarias de “todo o nada” en manos del Estado. Y esto a partir de la errónea e ilusoria suposición, de unos y de otros, de que la mejor solución estaría en que un solo escenario —el Estado o la Sociedad— monopolizara las dos funciones eminentes e intransferibles de producción y regulación. Una propuesta resolutive debería reconocer la inviabilidad de los dos experimentos reduccionistas cuando pretenden asumir la autonomía y especificidad de las dos funciones eminentes: producción económica y regulación política. El “crecimiento económico” necesita de la acción privada; pero la “justa distribución” necesita de la acción pública. Una economía estatal deficitaria no realiza la justicia y retarda el progreso; un Estado ausente no asegura la competencia del mercado ni garantiza la libertad de las personas.

7.3.4. *Desiderata.* El punto de inflexión que señala cambios sustantivos en la dimensión del Estado no puede desconocer la estructura histórica del Estado “maximalista”, a riesgo de proponer medidas inoperantes. Una eventual reforma del Estado podría tener en cuenta el siguiente lineamiento: La economía y la política funcionan como una “estructura empírica de poder social” y el equilibrio entre ambas abreva en reconocimientos recíprocos: el Estado debería asumir la importancia fáctica del poder económico; el poder económico debería reconocer la existencia imperativa del Estado, que no debe ser ni de “máxima” ni de “mínima”, ni subordinado ni invasor, sino el Estado óptimo posible.

7.4. *El Poder Ejecutivo: Presidencialismo “fuerte” vs. Presidencialismo “atenuado”*

Una de las discusiones habituales en los círculos académicos y en las usinas del poder, es la referida al perfil del gobernante, enmarcado en la tradicional problemática del sistema político y régimen de gobierno.

7.4.1. *Estructura histórica y proyección de tendencia.* Los gobernantes argentinos del siglo XIX fueron estadistas que ejercieron el comando natural del poder con el asentimiento de la elite nacional: se adecuaron al sentido de la historia; descollaron por sus condiciones personales; realizaron exitosas

gestiones de gobierno. Los gobernantes constitucionales del siglo XX fueron ungidos por la voluntad soberana del pueblo “grande”; exhibieron la imagen del ciudadano común; y asumieron el liderazgo resultante de sus propias cualidades personales, de la adhesión de las grandes mayorías, del ejercicio de la autoridad constitucional. Por el rango y calidad de las figuras presidenciales se advierte, salvo excepciones, una proyección descendente en el *continuum* de pasado a presente.

7.4.2. *Los “polos en tensión”*. La clásica materia del “perfil del gobernante” se enmarca en la distinción moderna entre el presidencialismo “fuerte” y el presidencialismo “atenuado”. El primero, vigente en los modelos presidencialistas de América Latina, se caracteriza por ser un Poder Ejecutivo unipersonal de elección popular; con fuerte liderazgo personal y concentrada autoridad constitucional; el segundo, más próximo a los modelos europeos, se caracteriza por fuertes vínculos parlamentarios; descentralización político-administrativa vía delegación de atribuciones; mayores responsabilidades ministeriales.

La opción por uno de los sistemas motiva intercambios de opinión y posicionamientos críticos entre quienes se consideran sus partidarios y opositores. Así, los partidarios del presidencialismo “atenuado” acusan al gobernante de “comportamiento autoritario”, que “exacerba el personalismo” y que “conduce al despotismo” en nombre de un liderazgo que desconoce los equilibrios del poder. Los partidarios del presidencialismo “fuerte” sostienen que en tiempos excepcionales “los gobernantes que no asumen el comando natural del poder...caen en la anarquía o son finalmente derrocados”.

7.4.3. *Resolución de las tensiones y cambio cultural*. En realidad, ¿puede hablarse de oposición irreductible entre líder presidencial y gobernante responsable?. Nuevamente, la historia comparada parecería decir que no. En primer lugar, porque ningún presidente de liderazgo “fuerte” queda exento del control político que sanciona la constitución. En segundo lugar, porque ningún gobernante responsable deja de ejercer la fuerte conducción que emana de su poder constitucional. Ocurre, sin embargo, que la discusión involucra varios equívocos, entre los que sobresale el referido al comportamiento de los actores: los líderes presidenciales suelen menospreciar los “frenos y contrapesos” que equilibran el poder; hay gobernantes responsables que prefieren “dejar caer los brazos” antes que esgrimir “los atributos extraordinarios” del poder. Liderazgo presidencial y gobierno responsable son términos de una ecuación que casi siempre coexisten, cualquiera sea el sistema político en vigencia.

7.4.4 *Desiderata*. Los presidentes argentinos detentaron siempre el comando

natural del poder sin que la proyección de la tendencia acusara notables cambios. El Estado óptimo posible debería tener en cuenta que en el reino de la necesidad marcado por los tiempos excepcionales, el presidente constitucional debería asumir los poderes que la ley suprema le asigna, integrando la fuerte conducción del líder presidencial con el poder limitado del gobernante responsable.

7.5. *El Poder Legislativo: Congreso legislador vs. Parlamento controlador*

Durante las primeras décadas del siglo XX tomó fuerza la discusión académica sobre el papel que desempeña el Congreso en una estructura de poder signada por un presidencialismo “fuerte”.

7.5.1. *Estructura histórica y proyección de tendencia.* El Poder Legislativo argentino nunca fue soberano en la esfera de sus atribuciones propias ni sus más conspicuos representantes lo pretendieron salvo en el caso excepcional de preclaras personalidades. Las facultades conferidas por la Constitución de 1853 prueban este aserto; el desempeño de los actores lo confirma. Durante el siglo XX la dependencia del Congreso respecto del Poder Ejecutivo hegemónico, se manifiesta en la abdicación de la soberana función legislativa; el funcionamiento subordinado de las cámaras; la discontinuada función controladora. La subordinación del Congreso provocada por la preponderancia presidencial acusa una proyección ascendente que profundiza su histórica dependencia nunca desmentida.

7.5.2. *Los “polos en tensión”.* Tanto en el debate académico, como en la discusión de los actores, suele presentarse la aparente oposición entre el Congreso legislador inserto en un modelo constitucional de estricta “división de poderes”; y un Parlamento controlador inserto en un modelo constitucional de fluida “correlación de funciones”. Históricamente, la figura del Parlamento suele identificarse con el sistema europeo de República Parlamentaria, asociado a los principios más “progresistas” del liberalismo político; mientras la figura del Congreso suele relacionarse con el sistema norteamericano de República Presidencial, inspirado en los principios más “conservadores” del liberalismo económico. Los partidarios de cada una de las versiones suelen criticar la posición contraria al extremo de sostener que el modelo que defienden como propio es el que representa la República verdadera y el que propende a la auténtica democracia. Mientras que el modelo opuesto, al imitarlo, desemboca en repúblicas “espúreas” y en democracias “vergonzantes”.

7.5.3. *Resolución de las tensiones y cambio cultural.* Una vez más, la realidad de los sistemas constitucionales comparados parecería advertir que no existen modelos extremos y excluyentes, sino regímenes funcionales, donde coexisten la legislación y el control. Así, los sistemas de tipo parlamentario —donde los Parlamentos están en el origen de los Gobiernos y supervisan su gestión— suelen sancionar grandes “leyes marco” y principios de política muchas veces contrarios a la gestión de los gobiernos; en los sistemas de tipo presidencialista —productores legislativos por excelencia— los Congresos disponen de facultades de enjuiciamiento y destitución; interpelan al gobierno activo y ejercen formas proteicas de control al tiempo de la deliberación y sanción de las leyes.

Es cierto que las condiciones básicas de la república legítima y de la verdadera democracia, se ven comprometidas cuando las prácticas políticas desvirtúan una función en desmedro de la otra, bastando señalar dos malformaciones: representantes que se entregan a la “lucha por el poder” y abaratan su función legislativa; congresos que acompañan sumisamente las propuestas del gobierno sin controlar su aplicación.

7.5.4. *Desiderata.* La subordinación del Congreso provocada por la preponderancia presidencial acusa una proyección estable que profundiza su histórica condición nunca desmentida. Esta realidad debería tenerse en cuenta ante una eventual reforma del Estado que no dejara de reconocer que legislación y control son facultades inherentes a todo cuerpo político representativo de la soberanía popular. Pero en la búsqueda del Estado óptimo posible debería entenderse que, en la sociedad tecnológica de fin de siglo, la función de control sobre el Gobierno activo se acomoda mejor —en cuanto al modo— a las posibilidades de un cuerpo soberano bien estructurado y mejor situado. Para colocar al Congreso en línea con esta orientación, se encuentran disponibles modernas técnicas de control que son aplicadas en las “megaorganizaciones” y que han sido adoptadas por los Parlamentos de países avanzados.

7.6. *El Poder Judicial: Justicia independiente vs. Justicia dependiente*

Un debate que mantiene permanente vigencia concierne al papel político que asumen los jueces de los tribunales superiores como integrantes de la tríada del poder.

7.6.1 *Estructura histórica y proyección de tendencia.* Con una administración de justicia que en los primeros tiempos “carecía de estatura y fortaleza”, de tradiciones y doctrinas, la justicia política convivía en tácito acuerdo con el gobierno activo. Varios factores lo ponen de manifiesto: afinida-

des ideológicas y políticas; asentimiento y convalidación de los actos de gobierno; autolimitación ante las “cuestiones políticas no judiciales”. En este siglo, el Poder Judicial mostró una fuerte tendencia a convalidar la iniciativa política del gobierno, muchas veces contraria al ordenamiento jurídico y a los principios “liberales” de la Constitución Nacional. La crisis que hoy soporta este poder del Estado marca una proyección ascendente respecto del pasado.

7.6.2. *Los “polos en tensión”*. La confrontación sobre el carácter político de la función de los magistrados suele plantearse entre el perfil de un Poder Judicial “independiente de toda influencia” y la imagen de un Poder Judicial “comprometido con el Gobierno”. En términos conceptuales, se plantea el antagonismo entre un Poder Judicial autónomo y un Poder Judicial heterónimo.

Corresponde advertir que en todos los sistemas políticos conocidos, la justicia se somete al “estado de derecho” y aplica el llamado “principio de legalidad”. Principio que no siempre se aplica en simetría con el correlativo régimen político de gobierno. Así, se identifican tribunales independientes en regímenes “autoritarios”; y repúblicas “liberales” en que la independencia de los jueces es sólo relativa. En el marco de estas supuestas distinciones, los defensores de cada posición acusan a los promotores de la contraria, de “desconocer el principio de legalidad” y de “vulnerar el estado de derecho”. Para corroborar sus posiciones, cada contradictor exhibe sofisticados argumentos de claro antagonismo y de evidente confrontación.

7.6.3. “Populismo y reforma en América Latina” *Resolución de las tensiones y cambio cultural*. Con una visión menos apasionada, se advierte que los dos escenarios —jueces independientes vs. jueces dependientes— responden a realidades complementarias e incluyentes más que a ideas contrapuestas y excluyentes. Así, la práctica de los jueces “independientes” participa —sino de la misma ideología oficial— de los mismos valores fundamentales que van acompañando la vida política, la dinámica social, la realidad judicial; siendo, tales valores, los que dan vida y contenido al “principio de legalidad” en aplicación. Por su parte, en la conducta de los jueces “oficialistas y politizados”, la función de convalidación y de justificación, se cumple por mediación formal del “principio de legalidad” y con aplicación de las técnicas interpretativas propias del “estado de derecho”. Y es, precisamente, cuando se niega la coexistencia y convergencia de los dos factores cuando se producen, de una y otra parte, situaciones de injusticia y violación de los derechos. La “ideología de los jueces” se expresa a través de las sentencias; y la cambiante jurisprudencia es la manifestación más convincente de cuanto se tiene dicho.

7.6.4. *Desiderata*. La justicia política ha navegado siempre en un “mar de con-

fusiones” y la crisis en que hoy se encuentra marca una proyección descendente respecto del pasado. El Estado óptimo posible puede remontar la inseguridad jurídica y alcanzar un punto de inflexión asumiendo que la justicia política debe ser independiente, esto es, funcionar según los criterios propios del “estado de derecho” y del “principio de legalidad”; manejándose con un margen de decisión técnica que le permita trascender las coyunturas del poder político de turno. Para preservar esa independencia, tanto el “principio de legalidad” y el “estado de derecho”, como los criterios técnicos de aplicación deben estar informados y orientados por valores permanentes extraídos del ideario común, del orden político, de la realidad jurídica, de la dinámica social. Las modernas técnicas de interpretación normativa aplicadas en las actuaciones judiciales vienen en apoyo del concepto sustentado.

8. Palabras finales

No es impropio recordar que los fenómenos de la realidad no salen de su informe condición hasta que una inteligencia y una voluntad les atribuyen algún sentido y los ordenan según cierta disposición. Con tal consigna el estudio insinúa la necesidad de considerar el “cambio en la dirección de la mirada”, invitando a todos —clase política en particular y ciudadanía en general— al cambio cultural para una mejor intelección de las instituciones que nos gobiernan. Cambio cultural —y consiguiente estado de madurez psicológica— que puede ayudar a identificar mejor la razón de ser, organización y función de cada institución, sin cuyos ingredientes no serán posibles reformas estructurales más profundas, que por el momento se encuentran indisponibles.

TENSIONES DE LA DEMOCRACIA ACTUAL

- 1 Tensiones en el **sentido y alcance** del concepto de democracia
- 2 Tensiones en los **enfoques teóricos** sobre la democracia
- 3 Tensiones en las **representaciones empíricas** de la democracia
- 4 Tensiones en la **práctica** de las instituciones republicanas
- 5 Tensiones en la **práctica** de las instituciones democráticas
- 6 Tensiones en las **condiciones de sustentabilidad** democrática
- 7 Tensiones en la **búsqueda** de futuros escenarios democráticos

Cuadro 1.

TENSIONES EN EL SENTIDO Y ALCANCE DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

¿Qué significan realmente la palabra y el concepto de democracia?

Sentido multívoco —y equívoco— de la palabra y el concepto de democracia

Noción de legitimidad democrática

Universalidad de la democracia como creencia, doctrina, teoría, institución, ejercicio

Sentido del “gobierno del pueblo, para el pueblo, por el pueblo”

Carácter “difuso” de los procedimientos de verificación y justificación

Cuadro 2.

TENSIONES EN LOS ENFOQUES TEORICOS SOBRE LA DEMOCRACIA
<i>¿Hay consenso sobre los distintos abordajes cognitivos de la democracia?</i>
La clasificación y estudio de los enfoques sobre la democracia registra variedad de abordajes
<p>Perspectiva Normativa Difícil discernimiento entre enfoques diferentes Enfoque polémico-confrontativo Enfoque realista-descriptivo Enfoque perfeccionista-utópico</p>
<p>Perspectiva Descriptiva Fácil y deslizante confusión de niveles descriptivos Nivel estructural Nivel procedimental Nivel conductista</p>
<p>Perspectiva Tipológica Unidad de perspectiva vs. Multiplicidad de parámetros Patrones “mínimos” – Tipo “amplio” Patrones “medios” – Tipo “normal” Patrones “máximos” – Tipo “desarrollado”</p>
<p>Perspectiva Dimensional Una dimensión “macro” vs. Múltiples dimensiones “micro” “Microdemocracias” “Macrodemocracias”</p>
<p>Perspectiva Sectorial Estandar universal vs. Diversidad de niveles Nivel Jurídico-institucional Nivel Sistema de Partidos Nivel Cultura Política Nivel Estructura Social</p>

Cuadro 3.

TENSIONES EN LAS REPRESENTACIONES EMPIRICAS DE LA DEMOCRACIA
<i>¿Cómo describir y explicar teóricamente la gran variedad de sistemas democráticos?</i>
La significación de la democracia ha quedado atada a múltiples interpretaciones
Democracia formal vs. Democracia sustancial Interesan formas, procesos – Interesan contenidos, valores
Democracia real vs. Democracia ideal Importa la práctica efectiva – El poder de la “utopía”
Democracia política vs. Democracia social Estado democrático – Sociedad democrático
Democracia “inicial” vs. Democracia “formada” Despegue germinal – Consolidación definitiva
Democracia “convencional” vs. Democracia “residual” Diversidad de formas aceptadas – Aceptación del “vaciamiento” democrático
Democracia antigua vs. Democracia moderna El “ <i>demos</i> ” ateniense – El “ <i>kratos</i> ” contemporáneo
Democracia actual vs. Democracia futura Afirmada en sus limitaciones – Abierta a lo desconocido

Cuadro 4.

TENSIONES EN LA PRACTICA DE LAS INSTITUCIONES REPUBLICANAS
<p><i>¿Cuáles son las instituciones republicanas que se aplican “a gran escala”?</i></p> <p>Los institutos de la tradición republicana registran una aplicación confusa y contradictoria</p> <p>Dimensión del Estado Estado mínimo, subsidiario, instrumental vs. “Estado máximo, intervencionista, sustancial”</p> <p>Poder político División de poderes vs. “Unidad de poder”</p> <p>Gobierno representativo Representantes electos vs. “Selección cooptativa”</p> <p>Estado Constitucional de Derecho Gobierno de la ley vs. “Gobierno de los hombres”</p> <p>Alternancia política Sucesión en el gobierno vs. “Perpetuación en el mando”</p> <p>Responsabilidad Control político-administrativo vs. “Impunidad legal”</p>

Cuadro 5.

TENSIONES EN LA PRACTICA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS
<p><i>¿Cuáles son las instituciones necesarias de un Democracia “a gran escala”?</i></p> <p>Los institutos específicos de la democracia son aplicados con sugestiva imprecisión</p> <p>Sufragio Universal Voto igualitario vs. “Discriminación del voto”</p> <p>Elecciones libres Elecciones limpias vs. “Elecciones sucias”</p> <p>Estatus del poder político Autonomía del poder político vs. “Dependencia de los factores de poder”</p> <p>Partidos Políticos Sistema de Partidos concurrentes vs. “Partido único, preponde- rante”</p> <p>Gobierno de mayorías Mayorías “consociativas” -gobernabilidad- vs. “Oficialismo hegemónico -ingobernabilidad-</p> <p>Concurrencia de minorías Oposición leal vs. “Lucha ideológica”</p> <p>Derechos Humanos Derechos reales vs. “Derechos formales”</p> <p>Reglas y Procedimientos Reglas de juego consensuadas –“juego limpio”- vs. “Obstruccio- nismo perverso” –“juego sucio”-</p> <p>Disenso Solución pacífica de conflictos vs. “Recurso al autoritarismo y a la violencia”</p>

Cuadro 6.

TENSIONES EN LAS CONDICIONES DE SUSTENTABILIDAD DEMOCRÁTICA
<i>¿Qué factores de base favorecen la consolidación de las instituciones democráticas?</i>
Tratamiento “difuso” de los factores que fortalecen o debilitan la Democracia
Valores y comportamientos sociales Valores sociales democráticos vs. “Anomia social”
Valores y comportamientos políticos Conciencia cívica vs. “Apoliticidad”
Situación cultural Respeto a la diversidad cultural -pluralismo- vs. “Tolerancia aparente” o “lucha ideológica”
Estatus educativo Comprensión ilustrada -autorrealización- vs. “Conciencia ignara” -“manipulación de masas” –
Convivencia social Contención del conflicto social vs. “Lucha de todos contra todos”
Participación Ciudadanía inclusiva vs. “Pueblo sin voz”
Estructura económica Economía compatible -niveladora- vs. “Economía opulenta” -“excluyente” –
Monopolio de la fuerza Control político de las Fuerzas Armadas vs. “Amenaza y desborde del poder militar”
Conducción política Líderes, estadistas vs. “Caudillos”, “padres protectores”
Comunidad internacional “Globalización” no hostil vs. “Tercera guerra mundial”

Cuadro 7.

TENSIONES EN LA BUSQUEDA DE FUTUROS ESCENARIOS DEMOCRATICOS

¿Hay caminos alternativos de “aggiornamento” o reemplazo en la experiencia democrática?

Incertidumbre ante la posibilidad de modelos sustitutos para un próximo futuro

Modelos Alternativos

¿Dictaduras? ¿Autocracias? ¿Democracias “tuteladas”?

Estrategia de “saltar etapas”

Nuevos modelos ¿de “ajuste”; de simplificación; de sustitución?

¿El “fin de la historia”?

¿“Globalización neocapitalista”? ¿“Guerra de las culturas”

Capítulo 4

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA¹

Carlos Mateo Balmelli

1. Introducción

El proceso de profundización de la democracia, que tiene por propósito transformar las relaciones de poder en una forma superior de organización política, se enfrenta a múltiples dificultades. En todos los casos, la democratización se enfrenta al dilema de que cuando se transita por el periodo de transformación social, siempre se generan discursos que confrontan la realidad a la posibilidad.

De la comparación entre la realidad y la posibilidad sale siempre gananciosa esta última. Se espera que el proceso de transformación política se diseñe a partir de elementos que haga compatible la democracia política con una perspectiva jurídica-filosófica que reconozca la dignidad humana como valor en sí mismo, que le atribuyan al crecimiento económico metas sociales y haga que el ordenamiento social no riña con la ética.

La gobernabilidad como propuesta política tiene como objetivo mejorar la calidad de la convivencia, para tal efecto, el objetivo prioritario es el de dotarle de recursos al proceso político. Las políticas de gobernabilidad son solo congruentes en un ambiente de transición hacia la democracia o en plena democracia².

En el primer caso, las políticas de gobernabilidad buscan el establecimiento del Estado de Derecho, o sea la concreción de un conjunto de instituciones que haga compatible el ejercicio del poder político con el reconocimiento de la ciudadanía. El debate de la gobernabilidad en la democracia persigue sofisticar el funcionamiento de la institucionalidad estatal. El propósito consiste en que desde esta última se conduzcan las políticas públicas que traduzcan los procesos económicos y sociales en el mejoramiento del bienestar material y moral de la sociedad.

1 El presente capítulo apareció originalmente en: Mateo Balmelli, Carlos. 1997. *Los procesos internos y la globalización*. Asunción: Editorial Don Bosco/Fundación Konrad Adenauer. Publicado con el permiso del autor.

2 Véase PNUD, 1996: 69-74.

Esta aclaración es necesaria, pues en el enfoque de este ensayo se considera que la democracia y la democratización solo afecta a las esferas del funcionamiento del gobierno y de todas las instituciones públicas. En este trabajo se tendrá una concepción restringida de la democracia, es decir, se la va a considerar vinculada solamente a los asuntos políticos y de gobierno³.

Cuando se habla de la calidad de la democracia se hace alusión a la dominación política democrática que aumenta las virtudes y disminuye los defectos del gobierno. A partir del mejoramiento de la calidad del proceso gubernativo el gobierno puede transformar los esfuerzos sociales, a través de mecanismos de cooperación y coordinación, en un orden social en el que el ámbito de la libertad es coincidente con la satisfacción de las necesidades sociales.

2. Acepciones de la palabra gobernabilidad

Ya se ha manifestado en este ensayo que el debate de la gobernabilidad es congruente con un periodo de transición política de la dictadura a la democracia o de un estadio en el que se da el funcionamiento democrático del conjunto de instituciones que configuran el Estado de Derecho. De este posicionamiento axiológico se infiere la incongruencia de introducir el debate de la gobernabilidad en sistemas políticos autoritarios.

La gobernabilidad como método de un sistema de comportamiento político persigue el propósito de echar las bases jurídicas institucionales en las que se puedan extender o ampliar la virtualidad de las normas que configuran el Estado de Derecho.

El discurso de la gobernabilidad es un contrasentido en un sistema de dominación autoritario. La gobernabilidad se propone crear el marco institucional que respalde y amplíe la posibilidad del ejercicio de los derechos de ciudadanía. Desde esta perspectiva, el reaseguro de los derechos de ciudadanía son los arreglos institucionales que se elaboran reconociendo la necesidad de un relacionamiento fundado sobre los principios de libertad, igualdad y reciprocidad entre los miembros individual o grupales que conforman la sociedad⁴.

La institucionalidad en el régimen autoritario se elabora aceptando las asimetrías de la relación Estado-sociedad; por eso es que en la discusión de la gobernabilidad ocupa un lugar central el proceso de superación de las asimetrías existentes en la susodicha relación Estado-sociedad.

El primer objetivo de las políticas de gobernabilidad es la desarticulación

3 Véase Held, 1995: x.

4 Véase Koller, 1990: 281-306.

de la dominación autoritaria. Lo que se busca es sujetar la práctica estatal a una racionalidad democrática que se oriente a reacomodar los términos de la relación Estado-sociedad. Para tal efecto, se debe impulsar un proceso de elaboración institucional que conduzca a elaborar arreglos institucionales en los que la relación entre el Estado y la sociedad se oriente con los criterios de complementariedad y necesidad entre ambos.

La institucionalidad autoritaria se caracteriza por instaurar la relación Estado-sociedad en términos antagónicos y tutelares. Lo expuesto con anterioridad explica la compatibilidad entre procesos de democratización y gobernabilidad. Cuando el proceso histórico se orienta a ensanchar los canales de participación se debe hacer coincidir las demandas de participación con el mejoramiento de la capacidad organizativa de la sociedad y con el proceso de cambio y creación institucional.

La gobernabilidad posibilita el entorno político, para dotar de racionalidad y horizonte histórico, al proceso de institucionalización. El proceso político que toma este sentido se propone establecer un contexto institucional, en el cual la sociedad política es construida reconociendo la anterioridad de los derechos individuales y la incondicionalidad de los derechos de la ciudadanía. De conformidad con lo anterior, puede concluirse que la gobernabilidad, como un sistema de comportamiento político, persigue la finalidad de la plena vigencia de los derechos de la ciudadanía. Esto último equivale a decir que el ejercicio de la ciudadanía no está sujeto a ningún tipo de presupuesto de naturaleza social, económica, antropológica o histórica.

Desde el esquema de la gobernabilidad el concepto de ciudadanía se construye combinando los siguientes componentes: **a) anterioridad:** esto quiere decir que los derechos de ciudadanía son deducidos de una concepción jurídico-política que reconoce los derechos de las personas como algo intrínseco a los individuos; **b) autonomía:** este concepto supone asignarle al individuo la capacidad de decisión sobre sus condiciones básicas de vida; **c) incondicionalidad:** este concepto significa que el ejercicio de los derechos de ciudadanía no requieren para su ejecución del cumplimiento de condiciones previas; y, **d) lealtad:** este último elemento, refiere la necesidad de la aceptación ideológica por parte de los actores del entorno institucional, como respaldo que refuerza y posibilita el ejercicio de los derechos; además, demanda del individuo que es portador de los derechos se reconozca como sujeto de las obligaciones y responsabilidades que devienen de los arreglos institucionales.

A la palabra gobernabilidad se le puede atribuir tres acepciones, que si bien tienen significados diferentes, las mismas tienen en común la búsqueda de la concreción de un ordenamiento político que mejore la calidad de la convivencia; la idea de la democracia restringida a los asuntos políticos y de gobierno es un

concepto que establece los principios y regula los procesos sobre los cuales se organiza y formaliza la dominación. Desde la dimensión normativa institucional la democracia debe ser entendida como un conjunto de instituciones que posibilita el mejoramiento del funcionamiento del gobierno, lo que reditúa en beneficio de la organización social.

Si se pondera los aspectos dinámicos de la gobernabilidad, esta puede ser conceptualizada como un proceso con el cual y en el cual se desata la dinámica que hace converger los esfuerzos sociales que convierten los conflictos y las asimetrías en cooperación, coordinación e integración social.

Las democracias sujetas a criterios de gobernabilidad están sometidas a un ajuste organizacional y a un reacomodo institucional permanente. Esta mutación constante de los arreglos institucionales y de los esquemas organizacionales permiten que las sociedades accedan a formas de convivencia, en la que el orden social es resultado de un proceso de ordenación en el que la libertad es el origen del orden y el progreso social tiene su antecedente en el esfuerzo individual y colectivo.

En la teoría democrática, a la palabra gobernabilidad se le puede atribuir un significado multifuncional. Al hablar de gobernabilidad se está refiriendo el proceso gubernativo, y el de creación institucional, como además se hace alusión a la voluntad de poner en funcionamiento los mecanismos de diálogo y concertación que permitan lograr acuerdos para la realización de las políticas públicas.

3. La gobernabilidad y el proceso gubernativo

En esta etapa de la modernidad las tareas gubernativas se ven obligadas a actuar en un escenario más complejo y de mayor incertidumbre. El nuevo entorno impone restricciones al funcionamiento de las instancias gubernativas. Para poder enfrentar los nuevos dilemas, los gobiernos deben someter sus dinámicas internas a una racionalidad que le permita aumentar la capacidad instalada de los aparatos burocráticos del Estado.

El proceso de formación política en el Estado moderno debe reconocer la relación intrínseca y necesaria que debe existir entre racionalidad y decisión. Los gobiernos deben ser capaces de reaccionar con inteligencia y capacidad adaptativa ante las nuevas demandas que imponen una realidad social cambiante en la que operan nuevos actores e inciden nuevos factores.

Los procesos gubernativos deben elaborar las demandas endógenas de los reclamos de modernización y al mismo tiempo soportar los impactos imprevistos de los fenómenos provocados por los procesos de globalización. En la actualidad, el manejo de la cosa pública no puede reducirse a las palabras “gobernar, es hacer

crear". Gobernar supone dotar al gobierno de la capacidad de orientar las políticas públicas que materialicen el desarrollo social. Esta razón induce a visualizar la necesidad de entender el vínculo existente entre el proceso gubernativo y las posibilidades de desarrollo de una sociedad.

El gobierno debe mejorar sus técnicas de gestión y racionalizar sus esquemas de diseño, decisión y ejecución de las decisiones. La reforma de la administración pública debe proponerse maximizar el uso de los recursos existentes. Hay que entender que el éxito de las políticas públicas no depende de la cantidad de recursos con que cuenta una institución, sino que éste depende en primer lugar de la calidad de gestión. Por último, es importante destacar que la equidad de las políticas públicas no está definida por el contenido ni por el propósito de éstas sino, por el éxito que con ellas se obtienen.

Se debe tener en cuenta que el mal gobierno reduce las posibilidades del desarrollo y la decisión equivocada posterga el acceso a formas mejores de organización social. Las circunstancias exigen que los gobiernos redefinan e incorporen nuevos patrones de gobierno que se diseñen combinando elementos de la racionalidad valorativa y la instrumental.

4. La gobernabilidad y el proceso de creación institucional

La puesta en marcha de las políticas de gobernabilidad priorizan en todo momento la necesidad de viabilizar los procesos de cambio y de creación institucional⁵. Las políticas de gobernabilidad en los períodos de transición establecen un vínculo secuencial entre el proceso de desarticulación del régimen autoritario y articulación del régimen democrático.

En el período de transición las políticas de gobernabilidad hacen de los mecanismos de concertación la fuente generadora de la construcción del Estado de Derecho. La secuencia de los cambios institucionales en los períodos de transición deben ser sincronizados de acuerdo con las demandas y expectativas de transformación social existente.

Cuando se pone énfasis en el cambio social o político se debe vigorizar el proceso de creación institucional. Los arreglos institucionales y el correspondiente marco institucional que de ello resultan, inciden en el proceso político al direccionarlos y al reducir la incertidumbre que le son inherentes⁶.

La estrategia de desarrollo institucional es la consecuencia de los acuerdos democráticos de gobernabilidad y es una respuesta válida para darle sentido y

5 Véase Mateo Balmelli, 1995: 157-194.

6 Véase North, 1990: 6.

horizonte al proceso político. En el estadio de la democracia, en una sociedad moderna o en procesos de modernización, la necesidad de una estrategia de desarrollo institucional se constituye en una constante. La sociedad moderna amplía la geografía de lo institucional sobre lo fáctico. Una característica de la sociedad moderna es que la sociedad política tiene capacidad decisional y ejecutiva de vincular a todas las partes de la sociedad⁷.

En la sociedad moderna la capacidad normativa y coactiva del Estado tiene una tendencia expansiva. Eso no supone poder superar la dicotomía entre lo normativo y lo real. La relación entre lo fáctico y lo institucional será siempre tensa. El proceso de creación institucional en la sociedad moderna no supera la susodicha dicotomía, pero sí dota de mayor capacidad prescriptiva y coercitiva a la práctica estatal.

La estrategia de desarrollo institucional es inherente a toda sociedad moderna, en ella el proceso social no debe agotar o negar la dimensión normativa institucional del Estado. La modernización del Estado debe orientarse a dotar a éste de la capacidad de regular e imponer las normas de ordenamiento social en las áreas más lejanas y desconocidas de la convivencia social⁸.

Se observa en las sociedades dualizadas la existencia, por un lado, de un espacio social regulado por la normativa estatal y, por otro lado, la existencia de áreas de convivencia en donde no impera la ley. En esta última área se generan subsistemas en los que se posterga o imposibilita la satisfacción y el reconocimiento de los derechos de ciudadanía. Por ello, un capítulo de la agenda de la gobernabilidad debe incluir todos los esfuerzos que amplíen la virtualidad de la ley, allí donde el Estado se encuentra débil, distorsionado en su estructuración institucional o está ausente, se genera un vacío institucional que convierte en algo improbable el progreso social.

La calidad de la convivencia social está determinada por la presencia del Estado y su funcionamiento. Las posibilidades del funcionamiento de la economía de mercado también dependen de un adecuado marco institucional⁹ y de la correspondiente existencia de un Estado capaz de garantizar la estabilidad de las reglas del juego¹⁰.

7 Véase Bobbio, 1995: 60.

8 Véase Grindle, 1996: 79.

9 Véase Rosende, 1989: 54.

10 Véase North, 1990: 14.

5. La gobernabilidad como metodología política

Los desafíos que deben ser emprendidos como consecuencia de la democratización, la modernización y la globalización, convocan a aunar esfuerzos para poder realizar las políticas públicas que son diseñadas y proyectadas de acuerdo a las necesidades del presente. Desde una posición ética no se puede gobernar satisfaciendo las necesidades del presente y comprometiendo la posibilidad de satisfacer las necesidades de las futuras generaciones. Gobernar significa estar permanentemente ante una gama diversa de intereses y objetivos que se contradicen.

Los conflictos de intereses van acompañados de las restricciones que impone la mayor complejidad del entorno y además de la necesidad imperiosa del cambio. Las mutaciones sociales nunca fueron el resultado exclusivo de la dinámica interna de los procesos sociales. Los cambios, cuando son necesarios, no devienen unívocamente de su propia dinámica, sino las transformaciones necesarias deben ser forzadas y conducidas por los actores políticos.

En sociedades con una heterogeneidad de niveles de articulación, y con un marco institucional que facilita la fragmentación de la voluntad política, se ven obligadas a entablar mecanismos de negociación y acuerdos que permitan alcanzar los consensos necesarios para la realización de las políticas públicas que fueren las mutaciones históricas necesarias.

En una sociedad en la que se institucionalice las prácticas sociales, las transformaciones deben ser viabilizadas a través de los esquemas normativos existentes o de los nuevos acuerdos institucionales que permanentemente se irán redefiniendo. Los términos, las condiciones y los derechos establecidos están sujetos a la necesidad constante de su redefinición de acuerdo a las exigencias, a los recursos disponibles, a las relaciones de poder, a los paradigmas predominantes y a los esquemas éticos-ideológicos en ese momento histórico¹¹.

Para el logro de una estrategia de cambio institucional que se desarrolle en correspondencia temporal con el proceso social se requiere de una condición ineludible: la búsqueda de los acuerdos democráticos de gobernabilidad o de los consensos necesarios que permitirán que los cambios sociales no sobrepasen los recursos institucionales.

Hay que advertir que la política de los consensos no debe significar renunciar al debate ni a la decisión democrática¹². Es conveniente aclarar que el consenso no es lo mismo que la unanimidad. La propuesta de gobernabilidad no sugiere

11 Véase Göhler, 1987: 36.

12 Véase Aylwin, 1996: 93.

la búsqueda de la unanimidad. Esta última es incompatible con la discrepancia y la discusión que genera la democracia como proceso político controvertido. El tratar de alcanzar la unanimidad en el proceso decisional significaría otorgar a la minoría el derecho al veto, lo que acarrearía la paralización del proceso de toma de decisiones¹³.

La estrategia de desarrollo institucional que tenga como fundamento la gobernabilidad encausa el desarrollo institucional que disminuye el desfase entre lo fáctico y lo legal.

La relación entre lo normativo y la normalidad es siempre tensa. Esto es así porque la conducta de los actores sociales y políticos responde a una heterogeneidad de intereses, a una variada gama de valoraciones y al hecho de que los actores construyen modelos subjetivos de percibir la realidad¹⁴. Estos elementos provocan la divergencia en los comportamientos actorales, que de no existir los arreglos institucionales no sería posible la convergencia de las voluntades.

El andamiaje institucional facilita la solución del dilema que surge entre la complejidad del entorno y la percepción subjetiva que tienen los actores políticos y sociales de él. Los acuerdos democráticos de gobernabilidad respaldan y reaseguran los procesos políticos, pues encaminan la conducta actoral por la senda procedimental establecida.

6. La gobernabilidad, cuestión previa de la modernización

Las políticas de gobernabilidad son recomendables en los procesos de modernización. Los cambios sociales pueden y deben ser conducidos por la dirigencia social y política; esto último no supone que todo cambio social sea direccionado o conducido conscientemente. El proceso histórico no siempre responde al imperativo de la racionalidad.

Las políticas de gobernabilidad procuran incorporar nuevos patrones de conductas en el proceso gubernativo¹⁵, para que de esa manera se pueda encauzar el movimiento de cambio social hacia un horizonte que signifique el acceso de la sociedad a modelos de convivencia, en los que mejore la calidad de vida.

Las transformaciones sociales y políticas despiertan en el interior de las sociedades fuerzas y expectativas que se oponen entre sí. El proceso de transformación social puede producir un efecto positivo, en el sentido de hacer avanzar a la sociedad hacia modelos organizacionales fundados en los principios de una racionalidad valorativa e instrumental. Pero también es posible que las mutacio-

13 Ibid.: 94.

14 Véase North, 1990: 22-23.

15 Véase Dror, 1996: 35-41.

nes históricas desaten la capacidad autodestructiva de la sociedad o reproduzcan formas atávicas de convivencia.

Si se acepta que la historia carece por sí misma de sentido propio, es ineludible reconocer la necesidad de incorporar racionalidad al proceso histórico. La historia tiene el sentido que le dan los actores que cuentan con protagonismo dentro de él. La propuesta de gobernabilidad pretende asignarle un sentido al proceso histórico. El objetivo consiste en hacer coincidir el cambio social con la democracia liberal. La propuesta de gobernabilidad se propone hacer factible la posibilidad de la elaboración de un ordenamiento social estructurado desde la racionalidad liberal.

La gobernabilidad significa aunar las voluntades políticas para atarlas a los procesos de arreglos institucionales. Las políticas de gobernabilidad están impulsadas por la intensionalidad política de someter el proceso histórico al imperativo jurídico-filosófico de reconocer la existencia de los derechos individuales como anteriores a la constitución de la sociedad política.

Las políticas de gobernabilidad pretenden organizar el poder político reconociendo la racionalidad valorativa que embarca y vincula la construcción del ordenamiento social con la idea que reconoce la dimensión ética del individuo y la convivencia social.

Las políticas de gobernabilidad no apuestan a favor de los procesos de modernización, que partiendo de una valoración neutral, consideran históricamente legítimo y compatible los procesos de modernización social con la barbarie política.

La gobernabilidad apuntala el cambio social conducido desde las instancias públicas, pero asociando la práctica estatal a la promoción de los derechos humanos. Desde la propuesta de gobernabilidad el proceso de modernización económico y social no puede significar la negación de la democracia liberal. La gobernabilidad se propone el cambio evolutivo que haga compatible racionalidad socioeconómica con los principios de la libertad e igualdad que configuran el Estado democrático de derecho.

Desde el esquema de la gobernabilidad democrática puede entenderse las múltiples dificultades que surgen cuando los actores impulsan los procesos de transformación social. El concepto de gobernabilidad refiere la centralidad de la política como matriz de los procesos de ordenamiento social. Los dilemas, los conflictos de objetivos y las restricciones de los procesos de modernización, encuentran su solución en el campo de la política.

En la perspectiva de la gobernabilidad, la centralidad de la política se expresa en el logro de los consensos necesarios que encauzan los procesos de creación

institucional. Sin los acuerdos políticos los procesos de modernización corren el riesgo de desbordarse, de volverse regresivos o de ser incapaces de superar el condicionamiento adverso, en especial, esto es probable que suceda si es que no existe una voluntad política capaz de dirigir y asignarle sentido histórico al proceso.

La gobernabilidad es un presupuesto para el éxito de las políticas de modernización social y política. Cuando se construyen los ordenamientos sociales superiores se debe inventariar los recursos disponibles y establecer una relación de correspondencia entre los recursos existentes, que suponen capacidades y los objetivos propuestos.

El diseño y la realización de las políticas de gobernabilidad se elaboran reconociendo las restricciones que impone la realidad; esto último no significa renunciar a la idea del deber ser en política, lo que sugiere es que una política de gobernabilidad alimentada de criterios normativos, debe ser implementada desde una concepción de lo que es políticamente posible.

Una propuesta política que afirme el deber ser y no vaya acompañada de una concepción que asocie acción política y sentido común es vulnerable al impulso de lo utópico. El llamado al pragmatismo no es una invitación al cinismo o al silencio ante el abuso del poder, lo que se pretende es que el accionar político reconozca la complejidad de la relación entre medio y fin.

La política de gobernabilidad no se embarca a la realización de sueños imposibles, ella es la consecuencia de la necesidad que tienen los procesos de modernización de ser conducidos con una determinada racionalidad. La modernización produce efectos perturbadores en las estructuras sociales y en el ordenamiento político. Por ello es necesario que la dirigencia política comprenda el sentido de las mutaciones sociales. Como se dijo, las circunstancias sociales son cambiantes y ambiguas y el éxito de los procesos de modernización consiste en saber interpretar el sentido del cambio y de actuar de acuerdo a los recursos existentes y a las finalidades propuestas. La dirigencia sociopolítica no puede tener lectura equivocada de la realidad. Cuando se diagnostica con imprecisiones se proponen modelos de cambio social errados.

El debate de la gobernabilidad abre el espacio a la reflexión y habilita vasos vinculantes entre conocimiento y decisión política. El debate de la gobernabilidad demanda la definición de modelos sociales de cambio y el diseño de políticas públicas. El ambiente de la gobernabilidad estimula la pluralidad valorativa y la necesidad de complementar los enfoques ideológicos, con las respuestas programáticas que son exigidas por las necesidades de orden práctico de la sociedad. En este contexto, la política es la lucha por el poder, preocupada por acumular poder y por la necesidad de satisfacer las exigencias sociales.

La actividad política no cambia de naturaleza, se le atribuye solamente una mayor responsabilidad en el proceso de ordenación social. Esto requiere un activismo político más sofisticado como consecuencia del exceso de demandas transferidas hacia el espacio de lo político.

7. La gobernabilidad para la modernización y la democracia

En el transcurso de esta investigación se ha hecho mención al factor institucional como un elemento que facilita la realización pacífica de los proyectos de modernización. Las políticas de modernización, que tienen como objetivo la concreción de sociedades modernas, deben incluir en sus agendas un capítulo que haga relación a los esfuerzos necesarios para consolidar los esquemas institucionales de ordenamiento social.

En otras palabras, para estimular actividades sociales y económicas que consistan en inversiones cuyo retorno es de largo plazo, se requiere de seguridad jurídica que es garantizada por las instituciones. Si no hay un esquema institucional que regula la convivencia e incentiva las actividades, no habrá desarrollo social que se proyecte en el tiempo¹⁶.

El desarrollo institucional demanda una serie de recursos que son requeridos para que el proceso de institucionalización de la convivencia concluya de acuerdo a lo esperado. Los proyectos de desarrollo institucional deben considerar el valor de las instituciones, se debe reconocer que en las sociedades democráticas las instituciones poseen un valor intrínseco y un valor instrumental.

En la dominación democrática, la institucionalidad tiene un valor intrínseco, ella es la formalización y la expresión de una forma superior de organización política y del ejercicio del poder político. En la democracia lo institucional posee un valor intrínseco porque las instituciones que están vigentes se fundan en principios éticos. Atribuirle un valor intrínseco a lo institucional supone reconocer como interminables determinados principios de la convivencia democrática: libertad, igualdad y reciprocidad.

El valor instrumental de las instituciones deviene más que nada del hecho de que las mismas son estructuradas de acuerdo a las necesidades que demandan los procesos políticos, económicos y sociales de ordenación. El carácter instrumental de algunas instituciones sugiere que las mismas son prescindentes, es decir, su vigencia depende de los criterios de racionalización a los que están sometidos los procesos de ordenamiento.

16 Véase Riker y Weimer, 1995: 94.

Cuando se planifica la estrategia del desarrollo institucional se debe considerar la función normativa e instrumental de lo institucional. Este desdoblamiento funcional permite entender por qué las políticas de gobernabilidad son congruentes con la modernización y la democracia.

Desde la perspectiva normativa de las instituciones se puede evaluar la calidad de la convivencia y distinguir la práctica estatal legal de la legítima. El enfoque instrumental de las instituciones permite comprender el cambio de los paradigmas técnicos y organizacionales que son provocados por la necesidad de ajustar los arreglos institucionales a las exigencias provenientes del proceso de ordenación social.

En este ensayo se le ha atribuido a la palabra gobernabilidad varios significados: el primero de ellos, asocia el proceso político con la consolidación y el perfeccionamiento de la democracia; y, la segunda acepción, vincula la palabra gobernabilidad al incremento de la capacidad de gestión de los gobiernos.

En la perspectiva de la gobernabilidad se parte del axioma de que el desarrollo de las sociedades no resulta de un proceso de generación espontánea, sino por el contrario, el desarrollo, como posibilidad histórica, es el resultado del cumplimiento de requisitos organizacionales y esquemas evolutivos. El desarrollo no puede ser entendido como que el accionar colectivo político y económico son la consecuencia de la agregación de las decisiones y de las voluntades individuales¹⁷. Para lograr que el proceso político conduzca a sociedades desarrolladas, se requiere de una estrategia de desarrollo institucional, de esquemas organizacionales y de actores que cuenten con liderazgos que permitan impulsar la acción colectiva hacia los fines que los actores asignan al proceso histórico¹⁸.

Los actores políticos deben contar con una concepción de lo institucional y de lo organizacional. Las organizaciones incluyen las estructuras que, funcionando a partir de determinada lógica, otorgan a las instituciones capacidad operativa.

Las organizaciones están conformadas por un conjunto de personas que disponen de los medios necesarios y adecuados para alcanzar fines determinados. Lo organizacional responde más al imperativo de lo técnico, y lo institucional, responde más al imperativo político-ideológico.

En el discurso de la gobernabilidad, se acepta la centralidad de la política como matriz de la cual deviene lo institucional. Por ello, se insiste en la necesidad de liderazgos políticos que internalicen lo institucional como requisito

17 Powell y Di Maggio, 1991: 2.

18 *Ibid.*

imprescindible para conducir el proceso político con criterios organizacionales y evolutivos.

Como se dijo, lo institucional responde al imperativo de lo político, de allí la importancia de la aceptación que las normas reciban por parte de todos los actores comprometidos en el proceso histórico. Se debe recordar la naturaleza paradójica de lo institucional. Por un lado, las instituciones son factores externos a los actores, pero, al mismo tiempo, las instituciones son creadas y transformadas por los actores; de allí es que el enfoque de lo institucional debe estar siempre integrado con una visión que considere el comportamiento y la racionalidad de los actores¹⁹. Se deben elaborar paradigmas que integren las constricciones institucionales con la conducta y elección de los actores²⁰. Se debe tener presente que, ni para el enfoque institucionalista, como tampoco para el modelo explicativo de la teoría de la decisión, es factible explicar separadamente la evolución o el mantenimiento del equilibrio interinstitucional²¹.

En este ensayo no se amerita a favor de un modelo explicativo que se sustente en el individualismo metodológico, vale decir, una versión aclaratoria de los acontecimientos sociales que funde su razón argumentativa en el agente humano individual como término de cada explicación social. Desde el individualismo metodológico, las diferentes áreas de convivencia, política, económica y social, se explican y se ajustan a la lógica particular del individuo que es la causa creadora de toda situación social. Según esta lógica la distinción entre los fenómenos económicos, políticos e institucionales es artificial o arbitraria²².

En esta investigación se le asigna al actor individual o colectivo, una función primordial en el proceso de institucionalización, lo que no supone desconocer la influencia de lo institucional como elemento externo que rige el proceso de ordenamiento social. Cuando se estructura la sociedad política considerando al individuo como un componente marginal del orden social, se vacía de sustancia las políticas de desarrollo institucional.

Lo institucional adquiere capacidad prescriptiva y coactiva en la convivencia desde el momento en el que el ordenamiento social está dirigido por medio de la práctica estatal. Es necesario aclarar: sin el Estado no se institucionaliza la convivencia. Las instituciones y la institucionalidad estatal son resultados de las voluntades y de la interacción actoral. Cuando se actualiza la dominación política, a

19 Véase Göhler, 1987: 12-13.

20 *Ibid.*: 9; North, 1990: 27.

21 Véase Riker y Weimer, 1995: 81.

22 Véase Gray, 1994: 48.

23 Véase Mateo Balmelli, 1991: 128-134.

través de la práctica estatal, se produce en lo concreto, la distinción entre el Estado y la sociedad²³. En lo abstracto, se categoriza y distingue el Estado y la sociedad como dos instancias en relación de interdependencia, complementariedad o antagonismo. Es más, en la teoría política, es posible conceptualizar para distinguir —a los efectos del análisis— la noción de Estado, sociedad y sociedad civil²⁴.

Es por medio de la práctica estatal que se impone a la sociedad la dominación política; esta última sirve de soporte al conjunto de instituciones y hacen posible la integración y la pacificación social. A través de la práctica estatal se da vigencia al marco institucional que posibilita la convergencia y la complementariedad de las voluntades de los actores.

Los actores con protagonismo en el proceso social deben comprender en toda su dimensión la gravedad de la política como creadora de lo institucional, y de esta última, como factor que dota al proceso social de capacidad organizativa y evolutiva.

Las instituciones como resultado de las voluntades inciden en las posibilidades de desarrollo de una sociedad. Cuando en una comunidad determinada las transacciones llevadas a cabo tienen un precio, esto expresa que las instituciones están funcionando. Las instituciones cuentan con capacidad operativa cuando las transacciones llevadas a cabo tienen un precio.

La existencia de instituciones incide de diferentes maneras en la convivencia, por ejemplo, las instituciones reducen el costo provocado por la incertidumbre al establecer una estructura estable de interacción entre los actores. El proceso de institucionalización supone crear un orden en el que los actores estabilizan sus expectativas. Las instituciones generan el ambiente propicio para que la conducta de los actores converjan en la realización de metas compartidas²⁵.

También las instituciones establecen sistemas de referencias que permiten a los actores procesar las informaciones para poder tomar decisiones que le permitan maximizar sus intereses. Lo institucional es la referencia que hace posible que la decisión racional del actor se transforme en beneficio. La importancia de lo institucional refiere la necesidad y la trascendencia del Estado en el proceso de ordenación social. El Estado es el soporte de la dominación política y esta última respalda el conjunto de instituciones que regulan la convivencia social.

Con la necesidad de la existencia del Estado, se destaca como un elemento positivo la capacidad coercitiva de este último. La institucionalidad estatal es im-

25 Véase North, 1981; 1990; North y Thomas, 1999.

prescindible para forzar el cumplimiento de lo pactado, es necesario para regular la competencia existente en la sociedad y es imprescindible para establecer los mecanismos jurídico-normativos de cooperación y coordinación²⁶.

26 Véase Powell y Di Maggio, 1991: 5.

Segunda Sección

Las instituciones democráticas

Capítulo 5

REPRESENTACION POLITICA Y SISTEMAS ELECTORALES: EL ORIGEN DEL PODER Y SU TRANSMISION A LA CLASE GOBERNANTE¹

Edgardo Costa

Todo el poder estatal emana del pueblo, quien lo ejercerá en las elecciones y votaciones...²

1. Introducción

El conciso enunciado que se reproduce en el acápite encierra dos de los temas más apasionantes y significativos que estudia la ciencia política: el origen del poder y las distintas formas a través de las cuales su ejercicio se transmite a los gobernantes, dilema que en las democracias modernas intentan resolver los sistemas electorales.

A partir de un análisis básico, nos iremos introduciendo en este tema para poder así comparar desde un punto de vista local algunas alternativas posibles, que como es sabido carecen en absoluto de inocencia política.

Para eso haremos un “*tour de force*” sobre las teorías que justifican el origen del poder a partir del hombre, el tránsito de estos conceptos que principios de la Edad Moderna, las teorías de los autores contractualistas, la idea de la Soberanía Popular, el principio democrático, la fórmula de las mayorías, la extensión de dicho principio del pequeño espacio hacia las grandes unidades territoriales, y por fin el principio de la representación.

Pero dicho concepto, en cuanto supone poner las voluntades de todos en manos de algunos para que la ejerzan en su nombre y representación, implicará la búsqueda de fórmulas que conviertan las preferencias ciudadanas en funciones públicas, en mandatarios que ejerzan ese poder.

1 El presente capítulo es una versión corregida de Costa, Edgardo. 1997. “Representación política y sistemas electorales: El origen del poder y su transmisión a la clase gobernante”. *Revista del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCAP)*, Año 1, N°1 (diciembre): 109-145. Publicado con el permiso del autor.

2 Ley Fundamental de la República Federal Alemana, Art. 20.2 (1949)

Estas traducciones de la voluntad popular en cargos públicos, que aparentan ser asépticas fórmulas matemáticas que convierten los votos en funcionarios, son el magnífico e indelegable ejercicio de la Soberanía Popular que, como dijo una vez la Corte Suprema de Justicia de la Nación “el medio esencial de poner en ejercicio dicha Soberanía es el voto de los ciudadanos a efecto de constituir, directa o indirectamente, las autoridades de la Nación; que esta prerrogativa preciosa del ciudadano es irrenunciable por cuanto constituye el fundamento del gobierno, sin el cual no es posible la existencia del Estado”³.

Sin embargo, la idea de que “todo el poder reside en el pueblo y por consiguiente de él se deriva”⁴, no constituyó una verdad inmutable y eterna en la historia de la humanidad.

En una primera parte de este trabajo hacemos una incursión respecto de las teorías que elaboraron la idea básica que el poder reside en el pueblo, para llegar así a la teoría de la representación. Luego analizaremos el marco teórico de los sistemas electorales para profundizar el debate vis-à-vis las alternativas más recurridas en nuestro tiempo: el sistema uninominal frente al sistema proporcional, privilegiando el análisis de la aplicación de dichos sistemas en nuestro país; puesto que comparar es conocer, correcto será revisar no solo el uso de dichos sistemas en la Argentina, sino también en otros estados.

Los sistemas electorales son una parte esencial de los sistemas políticos; son un instrumento político fácil de manipular por parte de los gobernantes, conforman el sistema de partidos políticos y afectan la amplitud de la representación.

Con relación a los sistemas especialmente analizados veremos que cada uno tiene sus debilidades y fortalezas: en realidad veremos que la tesis de Arend Lijphart que la representación proporcional siempre es mejor porque conduce a la democracia por consenso admite prueba en contrario; pero también lo directo del sistema uninominal es dudoso y se debe relacionar muchas veces con el localismo, amén del riesgo cierto de la eventual posibilidad de la manipulación del trazado de las circunscripciones (v.g., “*gerrymandering*”). Por otra parte, las alternativas electorales varían en tanto y en cuanto se trate de designar un solo cargo, como puede ser un presidente, o cuando se trata de elegir a los miembros de un cuerpo colegiado, como son en nuestra estructura constitucional los miembros de la Cámara de Diputados, que es hacia donde apunta nuestra investigación.

De este análisis surgirá la pregunta final: ¿se debe cambiar el sistema actual? ¿Cómo lo vamos a hacer?

3 Corte Suprema de Justicia la Nación. Héctor Darío Esquivel, 1933. Fallos, T 183; p. 175.

4 Declaración de Derechos de Estado de Virginia, 1776; Sec.II.

2. El origen del poder y la teoría de la representación

Se marca con Thomas Hobbes (1588-1679) un verdadero punto de inflexión en el tránsito en las doctrinas justificadoras del origen del poder y el Estado de la Edad Media a la Epoca Moderna. El tema central de su *Leviathan* (1651) es la genealogía del Estado y consecuentemente del Poder. Por ello, la pregunta que guía su investigación es: ¿Cómo supera el hombre primitivo “el estado de naturaleza”, en el que Hobbes supone una lucha de todos contra todos, para llevar al “Estado político civil” en el cual se crea el Estado y el hombre adquiere verdaderamente su condición de tal? Como se sabe, la respuesta es: mediante un pacto o contrato social.

Para ello, el hombre imita a la naturaleza a través del arte y crea una persona artificial, “... que (por definirla) es una persona cuyos actos ha asumido como autora una gran multitud, por pactos mutuos de unos con otros, a los fines de que pueda usar la fuerza y los medios de todos ellos para su paz...”. “Y, el que carga con esa persona se denomina Soberano...”, para concluir más adelante, “... los hombres acuerdan voluntariamente entre ellos mismos someterse a un hombre o asamblea de hombres...”⁵.

Previamente, había definido como persona a “... aquel cuyas palabras o acciones son consideradas, bien sea como suyas, bien como representando las palabras y acciones de otro hombre, o de cualquier otra cosa a la que se atribuyan, verdaderamente o por ficción”⁶, aclarando enseguida que cuando actúan en representación de otra, la persona es artificial, referenciando el origen etimológico de la palabra “persona”, que en latín quiere decir disfraz y dice que “personificar es actuar y representarse a sí mismo u otro”, denominándose al que actúa por otro mandatario; para acabar diciendo: “Las palabras y acciones de algunas personas artificiales son propiedad de aquellas a quienes representan... la persona (artificial) es el actor y el propietario de sus palabras y acciones es el Autor, por cuya autoridad actúa el actor, mandatario o delegado”.

El empleo de la palabra “persona” para definir al Estado no es aquí accidental; Hobbes esbozó en forma concisa algo que es esencial en la democracia representativa. Esa “persona total”, por usar la expresión de Max Scheler, es una voluntad soberana, pero no absoluta como lo eran la voluntad del Papa o del Emperador, porque su autoridad la recibe del “pueblo reunido”, al cual permanece siempre referida.

5 Véase cap. XVII en Hobbes, 1983.

6 Véase cap. XVI en Hobbes, 1983.

7 Véase Libro I, Caps. 6 y 7 en Rousseau, 1980.

Se había producido, pues, una verdadera revolución copernicana en la nueva referencia al origen del poder; frente a las teorías del derecho divino del poder, aparecía con sólido respaldo intelectual la idea de la Soberanía Popular.

La autoridad brota del pueblo, que es el dueño de la autoridad originaria; la autoridad del Estado es una autoridad derivada; no hay otra fuente de autoridad, ni en el cielo ni en la tierra, distinta del único autor que da autoridad en el sentido de la autoridad soberana: el pueblo unificado en una “voluntad general”.

Esta concepción de la autoridad contiene la dinamita ideológica que va a explotar a fines del siglo XVIII con las revoluciones americana y francesa.

Pero, Hobbes todavía no explora la idea de cómo efectuar una traducción de la voluntad general a quien o quienes la ejerzan efectivamente en su nombre o representación. Esto no debe sorprendernos, toda vez que Hobbes vivía rodeado de un mundo de monarcas absolutos, en el cual él era testigo de un verdadero sacrilegio: en su Inglaterra, el Rey Carlos I era decapitado en el ámbito de la Revolución Puritana, cuando en el resto de Europa, las unidades nacionales se seguían consagrando en el marco del absolutismo monárquico.

Jean Jacques Rousseau (1712-1778), va a reelaborar en *Del Contrato Social*, la doctrina expuesta por Hobbes más de un siglo antes; pero Auguste Comte (1798-1857), llama a Hobbes el verdadero revolucionario, reconociendo en él la elaboración original de la teoría.

Sin embargo, el ginebrino, con su claridad y genio literario, puso de manifiesto aspectos de la nueva doctrina política, reforzando la idea que la fuente de validez de la autoridad no reside más que en los individuos y jamás en la naturaleza. “El individuo contrata consigo mismo”, pues, “dándose cada uno a todos, no se da a nadie...”.

No se entrega autoridad a un poder extraño, sino que “uniéndose a todos, no obedece, sin embargo, más que a sí mismo y permanece tan libre como anteriormente”⁷.

John Locke (1632-1704) vive aproximadamente medio siglo después que Hobbes y medio antes que Rousseau, y es protagonista de la Revolución Gloriosa (1688) donde se consigue algo formidable: el abandono de la vieja idea del derecho divino de los reyes y el definitivo triunfo del Parlamento, como legítima representante del pueblo.

8 Véase Locke, 1981.

9 Véase Cap. VIII en Locke, 1981: 95-98.

10 En este sentido puede verse a Huntington, 1994.

La doctrina de Locke está expuesta en su libro *Two Treatises on Civil Government* (1691)⁸. El primero de ellos, en réplica a Robert Filmer, es una refutación a la idea de la legitimidad del derecho divino de los reyes. En el segundo, donde se halla contenida toda su doctrina política, sostiene como idea-fuerza, el principio de que el gobierno debe ejercitarse con el consentimiento de los gobernados, reelaborando la teoría del contrato social desarrollada previamente por Hobbes.

Su influencia sobre el pensamiento político, es insoslayable y enorme, se podrá pensar con Locke o contra Locke, pero no sin él. Se le reconoce marcada influencia doctrinaria en la Declaración de la Independencia de Estados Unidos, que en un párrafo sostiene “que para mantener estos derechos, se constituyan entre los hombres gobiernos, los cuales derivan sus poderes del consentimiento de los gobernados”⁹.

Pero, hay otro valor agregado explícito de Locke con relación a la teoría de la representación: la voluntad de la mayoría como un parámetro decisivo respecto de la forma en que los gobiernos guiarán a las sociedades.

Así dice Locke: “Una vez que un determinado número de hombres ha consentido en constituir un gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y obligar a todos... dicha comunidad... para actuar como un solo cuerpo, lo consigue por la voluntad y decisión de la mayoría. De otra forma es imposible actuar y formar verdaderamente un solo cuerpo,... El cuerpo se mueve hacia donde lo impulsa la fuerza mayor, y esa fuerza es el consentimiento de la mayoría; ...”.

Luego Locke le da sólidos argumentos racionales al por qué se debe aceptar la voluntad de la mayoría: “Si no existe razón para que el consentimiento de la mayoría sea considerado como decisión de la totalidad y obligatorio para todos no habrá nada que pueda convertir a una resolución en acto del conjunto fuera del consentimiento unánime... Además resulta poco menos que imposible conseguir la unanimidad, como consecuencia de la variedad de opiniones y de la pugna de intereses que se manifiesta totalmente en cuanto se reúnen unos cuantos hombres”¹⁰.

Esta aproximación al pensamiento de los clásicos nos deja una lección inicial: la titularidad del poder reside en la Soberanía Popular, que se expresa a través de la voluntad general, y esta obedece al impulso mayoritario de la sociedad. El gobierno lo ejerce un hombre, o una asamblea de estos, que toma las decisiones con el consentimiento de la sociedad, que es la autora de las mismas.

Las revoluciones americana y francesa, a fines de siglo XVIII materializarán estos principios, que durante el siglo XIX se diseminarán expansivamente por el

11 Véase Montesquieu, 1980.

12 Véase Cap. 2 (Libro II) en Montesquieu, 1980.

mundo occidental con variadas suertes. Luego de algunas marchas y contramarchas, el principio democrático verá a fines del siglo XX una globalización que parece como incontenible¹⁰.

2.1. Antecedentes históricos

La Revolución Norteamericana propuso un desafío práctico y teórico original: Trasladar la democracia del pequeño al gran territorio.

En efecto, si observamos la evolución de los modelos “democráticos” podemos remontarnos a la Grecia clásica. Con limitaciones conocidas, ya Platón y Aristóteles en sus clasificaciones de las formas de gobierno introducían la democracia. Claro que a ellos les interesaba más cómo se gobernaba, que quién gobernaba. Por eso, las formas legítimas eran las puras, más allá de quienes gobernasen. Podían ser uno, pocos o muchos, pero lo importante era la búsqueda del bien común en los gobernantes (Aristóteles) o el respeto a la ley (Platón). Estas formas se daban en la *polis* cuya característica básica era un espacio territorial reducido y poco poblado.

Luego reaparece la democracia citada por Tomás de Aquino (1225-1274), quien la ubica entre las formas legítimas de gobierno junto con la monarquía y la aristocracia. Nicolás Maquiavelo (1469-1527), apenas la cita como una categoría histórica. Charles Montesquieu (1689-1755), en la primera parte de *Del espíritu de las leyes*, en la llamada parte aristotélica de su obra, habla de la República, que puede ser democrática o aristocrática¹¹.

Así, dice Montesquieu, “Si el pueblo entero es la República, dueño del poder soberano, estamos ante una democracia... El pueblo es, en la democracia monarca o súbdito, según los puntos de vista. A través del sufragio, que es expresión de su voluntad, será monarca puesto que la voluntad del soberano es el mismo soberano. Las leyes que establecen el derecho al voto son, pues, fundamentales en este gobierno. La reglamentación de cómo, por quién y sobre qué deben ser limitados los votos, es tan importante como saber en una monarquía quien es el monarca y de qué forma debe gobernar”¹².

Pero luego en una serie de disquisiciones, donde hurgando en la historia repasa el voto calificado, en general por la renta, citando entre otros los ejemplos de Roma en la época de Servio Tulio o Tito Livio, o de Solón y Dionisio de Halicarnaso en Grecia, que dividían el pueblo en clases afirma que “... la mayoría de los ciudadanos que tienen suficiencia para elegir no la tienen para ser elegibles...”,

13 Véase Cap. 15 (Libro III), Rousseau, 1980.

14 Véase de Tocqueville, 1980. 14.

para terminar concluyendo que “la elección por sorteo es propia de la democracia; la designación por elección corresponde a la aristocracia”.

En verdad, para Montesquieu, la democracia continúa siendo una forma antigua de gobierno, típica de los lugares pequeños, reducidos, con pocos habitantes; y, si bien habla de elecciones, no se acerca al pensamiento moderno de la representación.

Por otra parte, su libro fue escrito a lo largo de 25 años por lo que puede reconocerse en el mismo: (a) una primera parte con claro ascendiente e influencia aristotélica (los primeros ocho libros) y (b) una segunda parte escrita por el influjo que produjo en él su viaje a Inglaterra, a principios del siglo XVIII, donde describe la forma mixta de gobierno de la monarquía inglesa, que se asemeja en algún modo al régimen mixto de gobierno que Polibio (c. 200-120 a. C.) describe en la República Romana y que podemos sintéticamente graficar de la siguiente forma:

ELEMENTOS	POLIBIO	MONTESQUIEU
	(República romana)	(Inglaterra: principios del siglo XVIII)
Monárquico Aristocrático Democrático	Consulado <i>Senatus Consultum</i> Magistrado de la Plebe	Rey Cámara de Lores Cámara de los Comunes

Como vemos, los aportes teóricos de Montesquieu a la teoría de la representación son incipientes y confusos.

En Rousseau la cuestión es más clara: no acepta directamente la democracia representativa: “La soberanía no puede ser representada, por la misma razón no puede ser enajenada, consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, por tanto, ni pueden ser representantes,... toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula; no es una ley. El pueblo inglés se piensa libre; se equivoca mucho; solo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; en cuanto han sido elegidos, es esclavo; no es nada. En los breves momentos de su libertad, el uso que hace de ella bien merece que la pierda”¹³.

De esta forma, Rousseau recuerda a los griegos, que no conocían la palabra representante: el pueblo lo hacía todo por sí mismo; se reunía periódicamente

15 Hamilton, Alexander. 1792. *The Continentalist*.

y permanentemente en el ágora. Como vemos, esta democracia directa, solo es posible en los lugares pequeños.

Estados Unidos, es en realidad la primera nación que logra extender la democracia del pequeño al gran espacio físico. Muchos motivos hicieron posible esta aventura, que tiene que ver con sus orígenes, su colonización, la religión y las pautas culturales de los pioneros que poblaron la Costa Este de la Unión. En todo caso, no corresponde al ámbito de este trabajo ahondar en las motivaciones, pero sí, recordar que fue el francés Alexis de Tocqueville (1805-1855) quien en su monumental *La democracia en América*, describe este proceso que vincula, por decirlo sintéticamente, a instituciones participativas, en los municipios, donde existe un modelo de democracia “semi-directa”, con democracia representativa, a poco que se produce la elección de las autoridades relacionadas con el gobierno federal: de algún modo hay una relación inversa entre la democracia directa y el ámbito geográfico sobre el cual los funcionarios ejercen su poder¹⁴.

En realidad las colonias inglesas de Norteamérica habían conocido algunas instituciones representativas antes de independizarse. Concluida la guerra de la independencia, el desafío americano era constituir una república formada a partir de la unión de 13 estados mediante la decisión voluntaria de sus representantes. Al crear las propias, luego de la emancipación, los constituyentes tuvieron consciente noción del principio de la representación y, más allá de la discusión sobre si elaboraron una doctrina propiamente dicha o si solamente analizan a la teoría de la representación como una solución al tema de la expansión de la democracia al gran territorio geográfico y las poblaciones muy numerosas, algunas reflexiones básicas son insoslayables y de una claridad y sencillez admirables para describir la cuestión.

John Adams, (1735-1826), segundo Presidente de la Unión en sus *Reflexiones sobre el gobierno* en 1776 escribió: “Tú y yo, mi querido amigo, hemos nacido a la vida en una época en que hubieran deseado vivir los más grandes legisladores de la antigüedad. Muy pocos hombres han podido gozar de la oportunidad de tener que elegir su forma de gobierno... ¿Cuándo antes de nosotros, tres millones de personas han dispuesto de plenos poderes y una oportunidad propicia para formar y establecer el gobierno más sabio y venturoso que la sabiduría humana pueda concebir?”.

Sabían que tenían que romper con la historia: tanto lo sabían que el mismo Thomas Jefferson (1743-1826) le contestaba al determinismo geográfico: “Tengo mucha confianza en que avanzaremos con éxito en las épocas futuras, y que contrariamente al principio de Montesquieu, se verá que cuanto mayor sea la extensión del territorio más firme será la estructura republicana, si está fundada (...) en principios de acuerdo y de igualdad.” Alexander Hamilton (1757-1804)

16 Al fin y al cabo, Juan Bautista Alberdi (1810-1884) se inspiraría en este modelo, y reproduciría

abundaba aún más, repudiando a la *polis* griega cuando decía "... es tan ridículo buscar modelos en las épocas simples de Grecia y Roma como hacerlo entre los hotentotes o los lapones"¹⁵.

Los fundadores tenían sobre sí aquello que Nicolás Maquiavelo había denominado *necessita*: vista la imposibilidad material del gobierno directo del pueblo, se trataba de elaborar el principio de la representación, que, por usar las palabras de William Patterson en la Convención de Filadelfia era "un expediente mediante el cual una asamblea de ciertos individuos elegidos por el pueblo sustituye a la inconveniente reunión de todo el pueblo en general". En el mismo ámbito James Wilson expresó "Como (el pueblo) no puede... actuar por sí mismo, debe hacerlo por medio de sus representantes. Y, hablando en verdad, no hay diferencia entre lo que es hecho por el pueblo personalmente y lo que es hecho por sus representantes, actuando de acuerdo con los poderes recibidos."

Los autores de *El Federalista* teorizaron, aún más sobre el tema, identificando a la República con la democracia representativa, considerándola a ésta como una fórmula superadora de la democracia pura o directa.

James Madison (1751-1836) resaltaba las virtudes superadoras de la república por sobre la democracia pura, pues sostenía que esa representación, que permitía la cesión del ejercicio de la soberanía de todos a manos de uno pocos, tenía el efecto de atenuar la lucha de las facciones, y de asegurar y de mejorar las condiciones del gobierno en la búsqueda del interés general. Describía *El Federalista* la teoría de la representación como "la delegación de la facultad de gobierno en un número pequeño de ciudadanos, elegidos por el resto (lo que permite) comprender un mínimo más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio".

En realidad la arquitectura constitucional americana proponía, a través del régimen representativo, una nueva vuelta de tuerca al régimen mixto al que nos referíamos anteriormente y que Polibio y Montesquieu a su tiempo habían descubierto en la República romana y en Inglaterra respectivamente: un presidente que recordaba los elementos de la monarquía y que le imponía ejecutoriedad al sistema. Una cámara de senadores con vestigios de la vieja aristocracia y una cámara de representantes que centraría toda la fuerza del humor del pueblo, inspirada en los elementos democráticos¹⁶.

en *Bases y puntos de partida* una frase atribuida a Simón Bolívar, para explicar los atributos del ejecutivo en lo que iba a ser nuestra Constitución: "En América Latina necesitamos reyes con el nombre de presidentes". Véase Alberdi, 1914.

17 Art. 22, Constitución Nacional de la Argentina.

18 Véase Echeverría, 1981.

19 Véase Botana, *et al.*, 1986.

Pero fue quizás Thomas Paine (1737-1809) quien primero señaló las peculiaridades del nuevo régimen instaurado entonces en Norteamérica como el “sistema representativo”. Lo presentó como una nueva forma de gobierno, distinta de las “tradicionales” (v.g., monarquía, aristocracia y democracia) y señaló que, mediante él, la representación se injertaba en la democracia.

No queríamos finalizar esta introducción a la teoría de la representación, en cuanto a su antecedente histórico, sin citar los aportes que produjo el político francés Emmanuel J. Sieyès (1748-1836), en su obra *¿Qué es el tercer Estado?*, cuando al explicar el por qué se debe formar una asamblea representativa dijo: “Los asociados son en demasía numerosos y están dispersos en una superficie demasiado extensa para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad común. ¿Qué hacen?, separan todo lo que es necesario para velar y proveer a las atenciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por consiguiente de poder, a algunos de entre ellos, tal es origen de un gobierno ejercido por procuración”.

Notemos sobre esto varias verdades:

- (1) La comunidad no se despoja del derecho de querer. Es su propiedad inalienable. No puede sino encarar su ejercicio.
- (2) El cuerpo de los delegados no puede siquiera tener la plenitud de este ejercicio. La comunidad no ha podido confiarle de su poder total sino la porción que es necesaria para mantener el buen orden. No se da lo superfluo en este género.
- (3) No corresponde, pues, al cuerpo de los delegados alterar los límites del poder que se ha confiado, “No es la voluntad común real la que obra, es una voluntad representativa”.

2.2. *La teoría de la representación (síntesis)*

A partir del análisis comparativo de toda esta línea de pensamiento podemos destacar los elementos conceptuales básicos constitutivos de la teoría de la representación en la siguiente sistematización:

- (1) El objeto a ser representado es el de la sociedad en su conjunto, en forma global, sin discriminaciones. Es el titular del poder o soberanía y autor mediato de sus actos.
- (2) El mandatario o representante es una persona, o un grupo de personas institucionalizadas en un órgano (el congreso, la convención, el parlamento, el presidente, etc.).

- (3) La técnica de la representación consiste en la elección del segundo grupo por parte del primero, sin otra división que las territoriales, y a través de los sistemas electorales, a los que nos referiremos más adelante.
- (4) Los representantes ejercen y expresan la voluntad de los representados y, aunque tienen ciertas limitaciones, una vez producida la elección, los elegidos actúan libremente.
- (5) La finalidad consiste en crear una voluntad “general” que anteponga el interés común a los intereses particulares.

2.3. *Representación, sufragio y elecciones*

El sufragio es el acto por el cual cada ciudadano expresa su opinión en orden a la decisión de un punto o a la elección de un sujeto. Estos términos se hallan indisolublemente asociados con el concepto de democracia constitucional y el principio representativo.

Si como dice nuestra Constitución Nacional, “El pueblo no delibera, no gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”¹⁷, reforzando este principio en el nuevo Artículo 37, no cabe dudas que únicamente es posible esta estructura de gobierno a través de gobernantes elegidos ya sea en forma indirecta o directa por los ciudadanos por medio del sufragio.

Ya Esteban Echeverría (1805-1851) decía “La raíz de todo sistema democrático es el sufragio, cortad esa raíz, enrauced el sufragio y no hay pueblo ni instituciones populares, habrá cuando más, oligarquía, aristocracia, despotismo monárquico o republicano. Desquiciad, parodiad el sufragio y hallareis una legitimidad ambigua y un poder vacilante, como el Sistema Unitario. Ensanchad el sufragio en la monarquía representativa y daréis entrada al poder al elemento democrático...”¹⁸. A su vez, Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888), decía “Todo sistema de gobierno de nuestro siglo, aún los despóticos, se funda en la elección de autoridades por el pueblo”.

La importancia del sufragio, y su relación directa con el régimen representativo es de una intensidad tan evidente, que fue receptada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que en su Artículo 21 dice: “(1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directa o por medio de sus representantes libremente escogidos. (2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. (3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones

20 Esta debilidad originaria forzó al gobierno laborista a convocar a elecciones nuevamente al poco tiempo y motivó que el prestigioso Times de Londres se declarase favorable al

auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por el sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Pero, para que el sufragio tenga virtualidad política como mecanismo de manifestación de la voluntad de la comunidad mediante el voto, el mismo debe tener base individual y popular y en líneas generales no debe ser sometido a restricciones de ningún tipo, debiéndose computar en términos de reglamentación a través del principio general, aunque de aplicación relativa: una persona un voto. Este principio puede tener alteraciones a partir del principio de la unidad territorial en que se divide el espacio en el cual se lleva a cabo la elección. Se ha producido al respecto un notable fallo de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, en 1962, en el “*Leading Case: Baker vs. Carr*”.

Más allá del análisis sobre su naturaleza jurídica (derecho, deber o función), el sufragio debe estar garantizado por una adecuada reglamentación legal. No abundará recordar las palabras de Joaquín V. González, cuando, siendo senador por La Rioja, dijo al Congreso de la Nación (1.2/1902): “Este país, según mis convicciones después de un estudio prolijo de nuestra historia, no ha votado nunca”. Se estaba discutiendo la reforma electoral que iba a reglamentar y dotar de contenido ético el sufragio en nuestro país.

En este sentido, el voto se puede clasificar de diversas formas: en facultativo u obligatorio; en publico o secreto; en universal o calificado; en restringido o igualitario; en directo o indirecto, etc. En general, cuando se habla de universalidad, se debe entender la misma en sentido restringido, ya que ninguna legislación otorga el voto a todas las personas sin excepción.

La reforma constitucional de 1994 incorporó el texto de la misma las características básicas del sufragio, el mismo es “... universal, igual, secreto y obligatorio”. Pero, convertir los votos en cargos públicos es una suerte de matemática valorativa que llevará a recorrer un jardín de senderos que se bifurcan, por usar el título de un cuento del gran Jorge Luis Borges. Esto motivará un estudio pormenorizado que ocupará la segunda parte de este trabajo: los sistemas electorales.

3. Sistemas electorales: Marco teórico

Podríamos decir que un sistema electoral básicamente es un método cuya finalidad es traducir en cargos electivos la voluntad popular expresada a través del sufragio. Como ya se ha dicho reiteradamente, no existe ningún sistema perfecto y todos tienen su consecuencia y finalidades políticas. Ningún sistema es inocente, todos tienen sus virtudes y sus riegos. __

En este sentido, existen principios básicos a los que se deben ajustar alternativamente todos los sistemas y éstos son:

- (a) **Principio de pluralidad:** Responde a la fórmula según la cual el o los cargos en disputa son asignados a candidatos que superan en cantidad de votos a sus competidores más inmediatos. Sencillamente el que obtiene más votos, accede al cargo en disputa.
- (b) **Principio de la mayoría:** Aquí para obtener el o los cargos en juego se deben obtener más de la mitad de los votos válidos emitidos. Existen algunas normativas específicas que han creado las “mayorías calificadas” (en realidad debieran llamarse minorías calificadas) como la Constitución de Costa Rica en donde se requiere más del 40% de los votos para ser ungido Presidente en la primera vuelta, o nuestro propio sistema electoral para elegir Presidente, surgido de la reforma constitucional en 1994, que prevé un sistema mixto con dos alternativas para evitar la segunda vuelta: 45% de los votos (Art. 97 C.N.) o el 40% y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales respecto del siguiente candidato (Art. 98 C.N.). Por lo demás, este principio se relaciona habitualmente con la segunda vuelta o *ballotage*.
- (c) **Principio de la Proporcionalidad:** Se lo vincula con sistemas de elección de listas de candidatos; este principio apunta precisamente a que el reparto de bancas sea proporcional al número de votos que cada lista obtuvo persiguiendo la proporcionalidad más exacta posible entre el número de sufragios válidos obtenidos por cada lista y el número de bancas a ocupar.

Cualquiera de estos principios debe estar asociado a una unidad territorial, dentro de la cual se elegirá el o los representantes: si se eligen varios por distrito nos hallamos frente a un sistema plurinominal, pero si sólo se elige uno, se estará ejerciendo un procedimiento uninominal.

Es condición necesaria para la existencia de un sistema electoral, que el mismo esté referido a un espacio geográfico predeterminado. En general, la doctrina clasifica, con relación a la distribución territorial, tres sistemas principales:

- (a) Colegios, distritos o circunscripciones uninominales.
- (b) Colegios, distritos o circunscripciones plurinominales.
- (c) Colegio nacional único.

Los colegios, distritos o circunscripciones son **uninominales** cuando el territorio del Estado se divide en tantas “zonas” como cargos por cubrir en la elección haya, correspondiendo en consecuencia la asignación de un cargo por distrito y votando dentro de él, cada elector por un solo candidato.

Los colegios, distritos o circunscripciones son **plurinominales** cuando el territorio del Estado es dividido en “zonas de superficie extensa”, en cada una de

las cuales se cubre un número determinado de cargos, correspondiendo a cada elector votar por una lista que contiene un número de candidatos igual al de los atribuidos al respectivo colegio, distrito o circunscripción.

Existe un **colegio nacional único** cuando no hay división territorial del Estado a los efectos electorales y, por consiguiente, cada elector vota por tantos candidatos como cargos por cubrir haya en todo el territorio del país. Técnicamente, esta alternativa, es equiparable a la mencionada en (a), si se trata de elegir un solo candidato, como ocurrió en la Argentina en las elecciones Presidenciales de 1951, 1973 y a partir de la reforma constitucional de 1994; o si se trata de elegir a varios, sería equiparable a (b).

Obviamente, los principios de mayoría, pluralidad o proporcionalidad, están vinculados a algunos de los sistemas de “distribución territorial”, y persiguen la finalidad de dibujar la “organización política”, buscando conciliar el principio de que los elegidos sean el reflejo fiel de los electores con la eficacia gubernativa.

3.1. *Los sistemas electorales en Argentina: Evolución histórica*

En orden a la elección de funcionarios federales podemos referirnos a los siguientes mandatarios:

- (1) Presidente y Vicepresidente de la Nación.
- (2) Senadores Nacionales.
- (3) Diputados Nacionales.

La Constitución Nacional, desde 1853 hasta 1996 —incluyendo cada una de sus reformas: 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994— juntamente con la Constitución de 1949 y el Estatuto Fundamental de 1972, se ocupó de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación en forma relativamente excluyente; haciendo lo propio con los senadores nacionales. En cambio, delegó en el Congreso de la Nación, la potestad de establecer mediante leyes *ad hoc*, el sistema electoral que habría de aplicarse para elegir diputados.

3.1.1. *Elección presidencial: Síntesis*

Sin prejuicio de exceder la incumbencia de este análisis, no puede omitirse una breve referencia a la evolución de los mecanismos de elección presidencial.

La Constitución de 1853/60 (con sus reformas de 1886/1898, 1957), establecía un sistema de elección indirecta en el cual la Nación se dividía en tantos distritos electorales como provincias hubiera, más la Capital Federal (desde 1880); eligiendo cada distrito un número de electores equivalente al duplo del total de senadores y diputados que envían al congreso (Arts. 81 al 85 C.N. 1853/60). Acá

la Constitución remitía al sistema electoral utilizado para elegir diputados (“... con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescritas para la elección de diputados”). Estos electores integraban un Colegio Electoral que debía elegir al presidente y vicepresidente a “mayoría absoluta de sufragios”.

Este sistema se inspiraba en la Constitución de Estados Unidos, y la función del colegio electoral era la de “amortiguar las pasiones populares”. Si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta, la elección del presidente o vicepresidente (según fuera el caso) se delega en la Asamblea Legislativa, o sea los senadores y diputados reunidos en forma conjunta e igualitaria. Valga decir que nunca un presidente de la Nación fue electo bajo estas circunstancias.

La Constitución de 1949, el Estatuto Fundamental de 1972 y, por fin los convencionales de 1994, optaron a su tiempo por la elección directa del presidente y vicepresidente, aunque con características distintas en cada caso. No obstante los tres sistemas se referían a la Nación como un distrito único, compuesto por las provincias, la Capital Federal y, en su oportunidad, los territorios nacionales.

- (a) **La Constitución de 1949:** la elección del presidente y vicepresidente eran a simple pluralidad de sufragios. La fórmula que obtenía más votos era consagrada en el cargo, sin importar la cantidad de votos que obtuvieran los competidores. Su regulación está incorporada en el Artículo 82.
- (b) **El Estatuto Fundamental de 1972:** Esta suerte de modificación constitucional *de facto*, promulgada en 1972 por la Junta de Comandantes en Jefe, introdujo reformas al régimen de la Constitución de 1853/60. Reducía al mandato presidencial a 4 años, incorporando la elección directa combinada con el principio de mayoría absoluta, por lo que introdujo el eventual uso de la llamada segunda vuelta o *ballotage* si ninguna fórmula obtenía más de la mitad de los votos válidos emitidos (Art. 81 del E.F. de 1972).
- (c) **La Reforma de 1994:** la misma utiliza el principio de elección directa combinada con las llamadas mayorías especiales a la que nos referimos en el párrafo vinculado al principio de la mayoría con anterioridad. Como curiosidad, reemplazó la expresión votos válidos por votos afirmativos, con lo cual el voto en blanco pasa a desaparecer de las estadísticas electorales (Arts. 94 a 98 C.N. 1853/60, reformada en 1994).

3.1.2. Elección de senadores

La evolución del sistema por el cual se establece el número y el modo de elección tienen desde 1853 rango constitucional; aunque normas reglamentarias han sido dictadas por el Congreso de la Nación, y sus características han corrido en paralelo con el mecanismo de elección presidencial. Así, la elección fue indirecta

y reservada a las legislaturas provinciales y a un colegio electoral en la Capital Federal desde 1853 hasta la reforma de 1949 fijando su número en dos senadores por provincia (Arts. 46 y 54 de la C.N. de 1853/60).

La reforma de 1949 mantuvo el número pero, en su Artículo 47, dispuso que las mismas serían elegidas directamente por el pueblo reduciendo la duración de 9 a 6 años (Arts. 49 y 55). No establecía sistema electoral alguno, y si bien los mandatos de todos los senadores debían caducar el 30 de abril de 1952, tal lo dispuesto por la Disposición Transitoria VI de la reforma de 1949, nada se aclaraba sobre la forma de elegir senadores en esa ocasión.

La reforma de 1957 retornó al régimen de la Constitución de 1853/60 que permaneció vigente hasta el dictado del Estatuto Fundamental de 1972. Este amplió el número de senadores a 3 por cada distrito con una duración de 4 años, imponiendo la elección directa de los mismos, dos por la mayoría que debía ser absoluta y el restante por la minoría (Arts. 46 y 48 del E.F. de 1972). Técnicamente, podría decirse que se impuso un sistema de lista incompleta combinado con mayoría absoluta, lo que introdujo la utilización del *ballotage* si ninguna de las fórmulas propuestas por los respectivos partidos obtenían más de la mitad de los votos válidos emitidos; es lo que ocurrió en las elecciones del 11 de marzo de 1973 en la Capital Federal, lo que motivó una segunda vuelta entre los segundos términos de las fórmulas de los dos partidos más votados, que en aquella ocasión fueron el FREJULI (Díaz Biale-Sánchez Sorondo) y la UCR (Zarriello-De la Rúa); resultando electo tercer senador por la Capital Federal, en la segunda vuelta, el candidato radical, Fernando de la Rúa (Abril de 1973).

En 1983, se volvió al régimen de la Constitución de 1853/60, que resultó finalmente modificado por la convención de 1994, que fijó nuevamente en 3 el número de senadores por distrito, los que son elegidos en forma directa por el pueblo y estableciendo que corresponderán 2 bancas al partido que obtenga más votos y el restante al que le siga; o sea una suerte de lista incompleta combinada con pluralidad. (Art. 54 C.N., reformado en 1994-Art. 54), fijando en seis años el ejercicio de su mandato (Art. 56 C.N.). Este sistema comienza a regir en el año 2001 (Disposición Transitoria V - reforma de 1994).

3.1.3. *Elección de diputados*

La Constitución de 1853/60 en su artículo 37 (antes 35) establecía que los diputados eran “elegidos directamente por el pueblo de las provincias (y de la Capital) que se consideraban a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios”. Dicha norma la reiteró el Artículo 42 de la reforma de 1949 y actualmente integra el Artículo 45 (reforma de 1994), fijando el mínimo de los mismos con relación a la cantidad de habitantes de cada provincia.

Como vemos, solo fija la unidad territorial, en este caso las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y solo fija un principio genérico “a simple pluralidad de sufragios”, debiendo por lo tanto el Congreso en su momento dictar las leyes operativas que debían fijar el sistema electoral.

La primera ley sancionada en el ámbito de la Confederación fue la Ley 140 de 1857, que estableció el sistema de lista completa, que se consideró el más adecuado al espíritu de la Constitución.

Según dicho sistema, que se combinó con pluralidad o “mayoría simple”, el partido que obtenía más cantidad de votos se adjudicaba la totalidad de las bancas, en el distrito que se tratase. Esto llevó a consolidar un sistema político de partido hegemónico, con una clara concepción bélica de la lucha electoral: el que gana obtiene todo, los demás nada, era un sistema de los llamados “*win/lose*”.

Las leyes posteriores ratificaron el sistema, que se combinaba con el sufragio público (no-secreto) y no obligatorio: así, las leyes 207 de 1859; 75 de 1863; 623 de 1873 y 759 de 1977. Esto se tradujo en una escasa participación política, con grandes deficiencias en los empadronamientos que se traducían en irregularidades en los actos electorales.

En 1902, se dictó la Ley 4161, que estableció el sistema de circunscripciones uninominales, al que nos referiremos con algún detalle y que tuvo corta duración, ya que en 1905 se volvió a la lista completa, mediante la Ley 4578.

Posteriormente, Roque Sáenz Peña y su ministro Indalecio Gómez, introdujeron las leyes 8129/8130 y 8871 entre 1911 y 1912, que reformaron profundamente las características del sufragio al instaurar el enrolamiento obligatorio, lo que se tradujo en la unificación de los registros electorales, en la confección de padrones y en la conversión del voto en secreto y obligatorio —buscaba aumentar la participación electoral— para por fin establecer un sistema electoral, inspirado en una ley española, que daba representación a los dos partidos más votados, a través del sistema de lista incompleta que adjudica dos terceras partes de las bancas en juego al partido más votado y el tercio restante al segundo.

En 1951, se volvió al sistema de circunscripciones uninominales, tal como veremos más adelante con la Ley 14032, restableciéndose en 1957 el sistema de lista incompleta mediante el Decreto-Ley 15099/57. Curiosamente ese mismo año, se utilizó por primera vez el sistema de representación proporcional D'Hont para elegir convencionales constituyentes. Este sistema, en 1963, reemplazó al de lista incompleta mediante el Decreto 7164/62 que rigió para elegir diputados en las elecciones de 1963. Desde entonces, se utilizó en todas las elecciones para Diputados Nacionales, siendo aplicado en 1973 en virtud de la Ley 19862 y en 1983 de acuerdo a la Ley 22838.

Como vemos, en el orden nacional el sistema de representación proporcional para elegir diputados data de 1963, no obstante lo cual cabe señalar que en el orden local había tenido acogida mucho tiempo antes. Así, después de un memorable debate del que participaron, entre otros, Bartolomé Mitre, Aristóbulo del Valle, Luis Sáenz Peña, Pedro Goyena y Benjamín Gorostiaga, la convención reformadora de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en 1870/73, estableció en el Artículo 49 “la proporcionalidad de la representación será la regla de todas las elecciones populares a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley”. Inclusive, la Ciudad de Buenos Aires, adoptó otro método de representación proporcional, el del cociente, para la elección de concejales en 1917. En la siguiente etapa analizaremos de modo comparativo, el sistema de representación proporcional y el de circunscripciones uninominales.

4. El sistema uninominal por circunscripciones: Descripción

Este sistema supone que el distrito en el cual se realizarán las elecciones está subdividido en tantas circunscripciones como representantes haya que elegir.

De acuerdo a las disposiciones de la Ley 24620, que establece en 60 el número de legisladores de, por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires, la misma debería dividirse en 60 circunscripciones, o eventualmente en 30, partiendo de la hipótesis que la duración de los representantes podría incluir renovaciones del 50% del cuerpo al concluir la mitad del lapso que se fije como duración del mandato. Así, si la duración de los legisladores fuese de cuatro años, y el número de la asamblea se fijase en 60 miembros, podría renovarse por mitades cada dos años, como ocurrió con los concejales o como lo prevé la Constitución Nacional para los Diputados Nacionales (Art. 50, C.N.). Obviamente, también podría optarse por un sistema mixto en el cual, por ejemplo, 30 legisladores podrían elegirse por proporcionalidad tomando a la Ciudad como un distrito único y los otros 30 por circunscripciones uninominales.

Por supuesto que las alternativas son múltiples, pero solo nos ocuparemos de efectuar un análisis del sistema de circunscripciones uninominales a la luz de experiencias pasadas en nuestra historia y comparadas con otras naciones.

Una vez acordado el sistema, será necesario optar, al efecto de relacionarlo, con el principio de la pluralidad o con el de la mayoría. En caso de combinarlo con pluralidad, los electores de cada circunscripción elegirán su representante a simple pluralidad de sufragios. El candidato más votado en una única vuelta será designado representante de dicha circunscripción, sin importar el porcentaje de votos que haya obtenido. Así, se utilizará el sistema en la mayoría de los países anglosajones: Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, India, Nueva Zelanda, Suecia (hasta 1909)

y en Dinamarca. Y, así se lo implementó en nuestro país las pocas veces que se utilizó para elegir Diputados Nacionales, como veremos más adelante.

Otra alternativa, sería combinarlo con el principio de la mayoría, también llamado mayoría absoluta. En este caso, para ganar algún candidato la banca en juego en su circunscripción, deberá obtener más de la mitad de los votos válidos emitidos; caso contrario, deberá recurrirse a una segunda vuelta o *ballotage* entre los dos candidatos más votados en la primera vuelta. Con esta característica, se usa el sistema en la actualidad en Francia, Australia, y en la mayoría de los países de Europa Oriental desde principios de la década del 90, con el advenimiento de la democracia a los países que integraron, hasta entonces, el denominado bloque comunista: Rusia, Polonia, República Checa, etc. Al sistema uninominal de una sola vuelta, la doctrina le atribuye la ventaja de orientar la vida política de la sociedad hacia el bipartidismo, y la desventaja de producir, al proyectar el resultado de cada circunscripción hacia la unidad madre, esto es el Distrito, resultados arbitrarios y a veces azarosos mientras que, si se lo combina con la doble vuelta, permite la existencia de partidos múltiples.

La experiencia nos dice que, si bien esas conclusiones apriorísticas pueden señalar tendencias, no necesariamente se reflejan en los análisis de los hechos efectivamente acaecidos cuando se aplicó el sistema aquí estudiado, cualquiera sea la variante practicada.

En realidad, el primer debate trascendente que involucró el tema que nos ocupa en este ensayo, ocurrió en Inglaterra del siglo XIX, cuando se enfrentaron Walter Bagehot, defensor del sistema de circunscripciones uninominales, con John Stuart Mill que en sus “*Consideraciones sobre el gobierno representativo*”, divulgó las ideas escritas con anterioridad por el inglés Thomas Hare que en su “*Tratado sobre la elección de representantes*” (1859), institucionalizó y defendió el sistema de proporcionalidad. Por supuesto que, en Inglaterra triunfó la tesis de Bagehot, pero la discusión sigue abierta.

4.1. El sistema uninominal: Finalidades y fortalezas

En sus orígenes, este sistema era una típica herencia del sistema censitario, pues en los centros urbanos de poca o mediana población, en las zonas rurales o en los barrios apartados de las grandes urbes, en los tiempos donde los medios de comunicación masiva aun no existían y “todos se conocían”, donde votaban pocos, se generaba un “espacio” fértil para la expresión política del notable del lugar, quien, de esta suerte, tejía una red de relaciones y recompensas con un electorado reducido, como bien señala Natalio Botana¹⁹. Se genera una mayor inmediatez entre electores y elegidos, producto de la mayor proximidad y conocimiento entre ellos.

Evita el efecto de arrastre de los grandes partidos nacionales y permite, una mayor selección por parte del electorado. Por fin, el representante debe asumir un mayor grado de responsabilidad frente al electorado. En general, se supone que con este sistema se mejora la calidad de los candidatos, se fortalece la participación ciudadana, a través de las asociaciones intermedias de tipo vecinal o barrial, y se disminuye la presión de los aparatos de los grandes partidos políticos.

También podría inferirse de estos comentarios que, como ya se dijo, no puede considerarse como una verdad axiomática que este sistema tienda necesariamente a fomentar un bipartidismo. Por lo demás, las experiencias condujeron a resultados distintos según la época y la sociedad que haya utilizado el sistema.

Existen, no obstante, ejemplos “notables” que fueron premiados por prolongados períodos con el voto del electorado; un ejemplo de esto fue David Lloyd George (1863-1945), el último Primer Ministro inglés perteneciente al Partido Liberal, que resultó electo representante por el distrito de Caernarvon (Gales) desde 1890 hasta su muerte en 1945.

No puede descreerse de la fuerte tradición democrática de sus principales usuarios: Inglaterra, Estados Unidos, y aun la misma Francia, ni tampoco puede ignorarse la autoridad de algunos de sus principales teóricos: Sumner Maine, John Russell, William Gladstone, Benton, Alexis de Tocqueville, Bryce, Orlando y tantos otros. Entre nosotros, el más notorio defensor de este sistema fue Joaquín V. González.

Desde una perspectiva conservadora, podría agregarse que este sistema sirvió para amortiguar las grandes tensiones sociales que en Inglaterra se produjeron como consecuencia de la Revolución Industrial, debido al mantenimiento de la geografía electoral, que al proteger celosamente las circunscripciones rurales típicamente conservadoras, ignorando los cambios demográficos característicos del siglo XIX, equilibró el pujante avance de las ideas liberales y socialistas, hijas de las grandes concentraciones urbanas. Tal desigualdad generó el desequilibrio en la representación, conociéndose este mapa electoral con el nombre de “burgos podridos”, situación que se revirtió con las reformas electorales de Benjamin Disraeli en 1865 y, con más fuerza, con las de William Gladstone en 1884/5.

sistema proporcional de Hare que había defendido Stuart Mill, tal como dijimos anteriormente.

4.2. El sistema uninominal: Desviaciones, debilidades y la “Gerrymandra”

“En todas las cosas hay dos razones contrarias entre sí”. Este célebre texto del sofista Protágoras (481 – 411, a.C.), adquiere máxima virtualidad cuando al analizar sistemas electorales se trata. Ya vimos en el punto anterior, las fortalezas del sistema uninominal; veremos ahora, sus puntos críticos.

Cierto es que estamos en vísperas del año 2000. En el nuevo mundo ya no se habla de espacios chicos, sino de la globalización, de fronteras que se derrumban donde se potencia la sociedad de masas, los medios de comunicación, Internet, la televisión interactiva. Paradójicamente, ahora la manera más eficaz de conocer es a través de las imágenes electrónicas. Se pueden conocer más cosas en menos tiempo frente a una pantalla sin salir de la casa, que saliendo a recorrer el mundo. Más que nunca este fin de siglo reafirma la impresionante prospectiva de Alexis de Tocqueville cuando decía en *“La democracia en América”*, “... Veo una muchedumbre inmensa de hombres semejantes e iguales, que giran sin descanso sobre sí mismos para procurarse pequeños y vulgares placeres,... cada uno de ellos retirado y aparte y como extraño destino de todos los demás, sus hijos y sus amigos particulares forman para él toda la especie humana...”.

La gran ciudad, y Buenos Aires ciertamente lo es con sus tres millones de habitantes, aborta todo intento de suponer que los vecinos puedan realmente conocer a los “notables” del barrio: ¿qué nos permitiría suponer que la gente va a votar “candidatos” (en tanto cuanto a personas), en vez de votar partidos políticos?. Si votase así, ¿quién garantizaría la representación de las minorías perdedoras?. ¿Qué pasaría si un partido político no ganara ninguna circunscripción, pero obtuviera un número significativo de votos?.

Imaginemos que en 1983 se hubiese utilizado en la Ciudad de Buenos Aires el sistema de circunscripciones uninominales para repartir las 25 bancas que en aquella ocasión estaban en juego. Extrapolemos los resultados de las 28 circunscripciones en que se divide la ciudad, suponiendo que en vez de 25 diputados se hubiesen elegido tantos como circunscripciones hay (esto es 28): tan solo un diputado habría pertenecido al Partido Justicialista (PJ), los otros 27 habrían sido de la Unión Cívica Radical (UCR), esto es (tomando el porcentaje de votos al cargo de diputados donde en la circunscripción 22 —Lugano—, el Partido Justicialista obtuvo el 42,2% de los votos contra el 40,0% de la Unión Cívica Radical) cuando los resultados generales de la Ciudad de Buenos Aires arrojaron el 49,2% de votos a diputados para la UCR y un 24,6% para el PJ, mientras que el resto de los partidos políticos alcanzó el 26,2%.

Con el sistema D’Hont, si se hubieran elegido 28 diputados en 1983, alrededor de 17 habrían correspondido a la UCR, unos 8 al PJ y 3 a las restantes

fuerzas políticas, dependiendo esto de la asignación de votos que se hubiera hecho entre ellos.

Pero, no es necesario recurrir a una hipótesis pensada a partir de una ucronía: en Inglaterra en 1945, el Partido Laborista obtuvo el 62% de los escaños con el 48% de los votos, o lo que aparece como mucho más grave: el 28 de febrero de 1974, el Partido Liberal obtuvo en toda Gran Bretaña prácticamente el 20% de los votos, pero solo obtuvo el 2,3% de las bancas en la Cámara de los Comunes.

Paradójicamente, en 1951 el Partido Conservador ganó las elecciones obteniendo el 48% de los votos, que le significó el 51% de los escaños, derrotando a los laboristas, que obtuvieron un 49% de los votos, es decir, un punto más que sus rivales. A su vez, en las elecciones de 1974, los conservadores a pesar de sacar un 38,1% de votos contra 37,2% de los laboristas, obtuvieron 5 bancas menos que éstos, lo que posibilitó (301 contra 296) designar un Primer Ministro laborista²⁰.

En síntesis, el sistema en sí mismo no garantiza la representación de las minorías y la sumatoria total de votos del distrito puede, tal se vio, no coincidir con la sumatoria de los resultados de los ganadores de cada una de las circunscripciones y, por ende, producir resultados azarosos. Este riesgo se acota en cierta medida si el sistema se lo combina con mayoría absoluta o *ballotage*.

Asimismo, hoy la gente que habita la gran ciudad ya ni conoce a sus vecinos por medio del cara a cara, por lo que estamos frente al riesgo de que sus preferencias electorales le sean impuestas por los medios como la radio, la televisión o los diarios y revistas que, obviamente, son de más fácil acceso a los grandes partidos políticos que cuentan con más recursos económicos, que a los individuos que responden al llamado perfil de “notables” (que se rescató entre los defensores del sistema, pero que sí tuvo vigencia el siglo pasado y a principios de este).

Pero, queda aún por señalar un inconveniente mas serio del régimen uninominal, que es la dificultad que se plantea de quién trazará los límites geográficos de cada circunscripción y cómo evitar que el oficialismo de turno cambie las fronteras.

Adviértase que no nos hallamos frente a una especulación intelectual, sino frente a un fenómeno concreto que fue bautizado por Benjamin Russell, editor y director del periódico “*Centinel*” de Boston, en 1812, con el nombre de “*Gerrymandra*”²¹, cuando advirtió la curiosísima traza de las circunscripciones electorales que el entonces gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry había

21 N. del E.: La palabra “Gerrymander” es la fusión del apellido del Gobernador Gerry con el de la (sala)mandra —“*Salamander*” en inglés. La parte de la salamandra tiene que ver con la traza de la circunscripción electoral del Condado de Essex, que asemejaba a este anfibio, luego que el Gobernador Gerry dispusiera su modificación.

22 Véase Sanguinetti, *et al.*, 1985.

23 Artículo 46 (1.14.032).

24 Véase Quiroga Lavié, 1972.

realizado para obtener su reelección en el cargo, cosa que en definitiva no logró porque para ese cargo el estado era considerado como un distrito único y su opositor del Partido Federal, el Señor Strong, obtuvo 51,766 votos contra 50,164 del Señor Gerry. Sin embargo, el Partido Demócrata-Republicano de Gerry obtuvo 29 bancas senatoriales en el estado, contra solo 11 logradas por el Federalista de Strong. Elbridge Gerry, quien murió en 1814 siendo vicepresidente de la Unión, no fue el único que practicó esta desviación electoral.

Este problema podría atemperarse si el rango de las normas que fijasen los límites fuese de orden superior o se exigiesen mayorías calificadas en la legislatura para su aprobación; también existe la posibilidad de un remedio judicial, aunque esto aparecería como mucho más incierto. No obstante, siempre sobrevolaría esta alternativa como un riesgo probable y no soslayable.

4.3. *La experiencia argentina*

Aunque en la actualidad hay provincias que usan este sistema, como La Rioja, donde, a pesar de no practicarse el “*Gerrymandering*”, como se llama a la desviación intencional del sistema, sin lugar a dudas que su aplicación no podría tildarse de paradigmática, toda vez que el PJ con el 65% de los votos llegó a obtener 24 diputados provinciales sobre un total de 25, donde el partido opositor (la UCR) obtuvo el 35% del caudal electoral, y esto en el ámbito del “*fair-play*”.

Sin embargo, ahora repasaremos brevemente el resultado del uso de este sistema de circunscripción uninominal en el orden nacional, pero a partir de los guarismos que dicha aplicación produjo en la Ciudad de Buenos Aires, en las tres ocasiones en que se aplicó para elegir Diputados Nacionales: esto es, en las elecciones de 1904, y en las de 1951 y 1954. Advertimos que la intencionalidad política que inspiró a los mentores del sistema, que fue el mismo, fue en estos casos diametralmente opuestas.

4.3.1. *Ley 4161 del 29 de diciembre de 1902: Ley Joaquín V. González*

Finalizaba el año 1902, cuando el Presidente Julio A. Roca promulgó la Ley 4161, que había sido inspiración de su Ministro de Interior y eximio constitucionalista, Joaquín V. González.

25 Véase Sartori, 1994a.

26 *La Prensa* 26/7/1957.

27 *La Prensa*, 1/8/1957.

28 *La Prensa*, 2/8/1957.

La preocupación básica de las elites gobernantes era, a principios de este siglo, encontrar alguna diagonal para romper el marginamiento del sistema político de sectores cada vez más numerosos de la sociedad.

El importantísimo crecimiento demográfico, el permanente ingreso de inmigrantes, la gran movilidad social y el desarrollo económico de aquellas épocas fueron disociando cada vez más la constitución política de la constitución social del país, y el gran problema a resolver era la búsqueda de medios idóneos para incorporar a los sectores que estaban fuera del juego político.

Incorporar a estos sectores a la vida política era el medio más apto para legitimar al régimen gobernante, comprometiéndolos con el sistema para que cumplieran el perfil de oposición leal. El grado de desarrollo económico y cultural de la sociedad ya no se correspondía con un ejecutivo ilustrado que “hiciera todo por el pueblo, pero sin el pueblo”. Había que pensar en una apertura “relativa” del juego, que la oposición ingresara al sistema, pero que no lograra controlarlo.

El sistema electoral usado hasta esa época era el de lista completa, lo que combinado con las malas prácticas electorales (el voto cantado, la falta de padrones y registros electorales, la escasísima participación electoral), había llevado a desarrollar un sistema de partido hegemónico, manejado por una minoría que gerenciaba eficaz aunque oligárquicamente el país.

Así, Joaquín V. González, anticipándose en casi una década a las reformas que pensaría Indalecio Gómez, a su tiempo de ministro e ideólogo de Roque Sáenz Peña, envió un proyecto al Congreso de la Nación impulsando una racionalización del registro electoral, el sufragio voluntario y secreto, y por fin el sistema uninominal.

Logró que se creara el padrón cívico permanente, que ofrecía algunas garantías, fijó en 18 años la edad para votar, pero el Congreso no concedió el voto secreto, donde se recuerda la cerrada oposición en el Senado de la Nación de parte de Carlos Pellegrini, que recurrió a argumentos tales como la falta de hombría por parte de aquel que ocultaba su voto. Por otro lado, en la medida que el voto se negociaba libremente en el mercado y tenía un valor económico, los inversores querían garantizarse sus capitales pudiendo tomar conocimiento respecto de por quién se votaba.

No propugnó González la obligatoriedad del voto, como lo haría Indalecio Gómez algunos años después, porque pensó en las consecuencias culturales negativas que se generaría en una sociedad si ésta se acostumbrara a tener leyes cuyo cumplimiento fuese para la gran mayoría de sus dirigidos de difícil o imposible cumplimiento. Las leyes debían hacerse para poder ser cumplidas. Debían tener, como dicen los ingleses, “*enforcement*”.

González plantea y defiende su proyecto ante ambas cámaras del Congreso desde su papel de testigo político, estudioso y docente universitario, resaltando la necesidad de una urgente reforma frente a la grave contradicción que existía en el país entre el “sistema social y el orden político”.

Finalmente, la ley se aplicó en las elecciones de marzo de 1904. Es significativo ver la escasa participación política que imperaba entonces: sobre 663.854 habitantes que tenía la Ciudad de Buenos Aires en 1895, y 1.575.814 en 1914, en 1904 había empadronados 28.705 electores, de los cuales en las elecciones de senador del 6 de marzo de 1904 votaron 16.256, lo que representa aproximadamente un 2% de la población total de la Ciudad. Se elegían los electores a senador por circunscripciones imponiéndose el candidato oficialista Benito Villanueva, en unas elecciones donde la compra de votos resultó el elemento más bochornoso.

El domingo siguiente, 13 de marzo de 1904, se llevó a cabo la elección de diputados, en un clima no muy distinto. La Prensa escribió en su editorial que “la característica de las elecciones había sido el voto venal... los compradores de votos operaran en mayor escala y más impunemente...”.

Sin embargo, el objetivo perseguido por González comenzó a cumplirse: si bien el oficialismo ganó en la mayoría de las circunscripciones, tanto en la Ciudad de Buenos Aires, como en la provincia, se advirtió una cierta apertura. No ocurrió lo mismo en las otras provincias, donde los gobernadores aseguraron prácticamente la totalidad de las bancas para el P.A.N.

Quien apareció como la figura emergente de dichos comicios fue el que se consagraría ese día como el primer candidato socialista que ocupó legítimamente una banca de diputado en toda América: Alfredo Palacios, quien fue electo por la circunscripción 4 de la Boca, obteniendo 830 votos contra 596 de Marco Avelleda, candidato por el P.A.N. Tal sería el prestigio de Palacios que en ocasión de su muerte en la década del 60, ocupaba una banca de diputado por la Ciudad de Buenos Aires.

En aquellas elecciones de 1904, la Capital eligió a 11 diputados, de los cuales, además de Palacios, resultó electo un radical coalicionista o bernardista, por la circunscripción 8ª y uno independiente por la 17ª.

Lamentablemente, al año siguiente, siendo Presidente Manuel Quintana, se derogó el sistema de circunscripción uninominal y se volvió a la lista completa, aduciendo una supuesta inconstitucionalidad de la ley que nunca ningún juez declaró; pero, el sistema había logrado, al menos embrionariamente, los efectos buscados.

4.3.2. *Las leyes justicialistas: Elecciones de 1951 y 1954*

Vimos que a principios de siglo se implemento el sistema de circunscripción uninominal, como una alternativa para oxigenar el sistema. Medio siglo después volvería a utilizarse, produciendo un ahogo en el sistema.

En efecto, tal como señala con absoluta precisión Horacio Sanguinetti, en la sesión de la Cámara de Diputados iniciada por la noche del 5 de julio de 1951, el diputado oficialista Miel Asquía propuso que la Cámara se constituyera en comisión para tratar un extenso proyecto de ley electoral, lo que virtualmente equivalía a tratar el mismo sobre tablas. Fundamentó su urgencia en la necesidad de adaptar las leyes electorales al Artículo 42 de la reforma constitucional de 1949, lo que no se correspondía con ninguna necesidad de urgencia, toda vez que el Artículo 42 de la Constitución Nacional de 1949 era similar al Artículo 37 de la Constitución Nacional de 1853/60 y que desde la reforma de 1994 se convirtió en el actualmente vigente Artículo 45²².

En efecto, el Artículo 42 de la Constitución Nacional de 1949 decía “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. El numero de representantes será de uno por cada cien mil habitantes o fracción que no baje de cincuenta mil. Después de la realización del censo general, que se efectuará cada diez años, el Congreso fijará la representación con arreglo a aquel, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado. La representación por distrito no será inferior a dos”.

Más prolijo habría sido remitir el proyecto a comisión, lo que habría permitido en lo formal la apariencia de un estudio más serio y, por otra parte, el oficialismo tenía garantizada su aprobación.

Fundamentó su oposición al tratamiento del proyecto el futuro presidente Arturo Illia, diputado por la Unión Cívica Radical, invocando el desconocimiento mayoritario del proyecto por parte, no sólo de la oposición, sino de la mayoría de los diputados oficialistas y remarcó el carácter electoralista de la propuesta.

Curiosamente, el peronista Albrieu, al defender el proyecto invocó la tradición y el espíritu de la Ley Joaquín V. González, descalificando las objeciones constitucionales al sistema que ya había brillantemente expuesto J.V. González, en su exposición ante el Congreso.

29 *La Nación*, 7/7/1963.

30 *La Nación*, 2/7/1963.

Es más, la objeción provenía de la redacción del actual Artículo 45 en tanto afirma "... que se consideran a ese fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios...". Este párrafo, como se señaló, fue reproducido literalmente en el Artículo 42 de la Constitución Nacional de 1949, lo que indica la incongruencia de tener que adoptar las leyes electorales al texto constitucional reformado, toda vez que en lo pertinente no había sufrido alteración alguna.

Finalmente, luego de una accidentada discusión, el proyecto fue aprobado por la mayoría de la Cámara y elevado para su tratamiento al Senado de la Nación, donde el oficialismo contaba con unanimidad y se aprobó sin dificultad alguna. Pocos días después se promulgó la Ley 14032, que introdujo la elección de Diputados por el sistema uninominal, tal como surge del Artículo 46.

Previendo una hipotética exclusión de las minorías, estableció una suerte de premio consuelo en su última parte: "Para la elección de diputados, los distritos se dividirán en circunscripciones. Los electores de cada circunscripción elegirán a pluralidad de sufragios un diputado al Congreso... El número de circunscripciones en las provincias de Catamarca, Corrientes, Eva Perón, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Presidente Perón, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán, será igual al de diputados que les corresponda elegir en la renovación. El número de circunscripciones en la Capital de la Nación y Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, será igual al de diputados que les corresponda elegir en la respectiva renovación menos dos. Estos cargos excedentes serán discernidos al candidato del distrito que hubiera reunido mayor cantidad de sufragios, si no resultara electo en su respectiva circunscripción"²³. Finalmente, el sistema se utilizó en las elecciones del 11 de noviembre de 1951.

Desde un punto de vista escéptico, reemplazar el hasta entonces vigente sistema de lista incompleta por el de circunscripción uninominal no aparece como un disvalor. En todo caso, era una reedición del diálogo sostenido en su oportunidad por J.V. González e Indalecio Gómez, cuando fundamentó su defensa de la lista incompleta inspirada en una ley española de principios de siglo, cuyo ideólogo había sido otro reformador: Antonio Maura. Pero, como bien señaló Quiroga Lavié "lo impugnable del sistema fue su distorsión en la práctica: ...se confeccionaron las circunscripciones de forma tal de romper las circunscripciones opositoras (las que nacían en el Barrio Norte morían en la Boca), de este modo se desvirtuaba el sentido del sistema, utilizándolo en forma irrazonable y afectando el régimen representativo"²⁴.

Así es como las 28 circunscripciones en que se dividió la Capital presentaban formas extrañas, distribuyéndose en largas tiras, penetrándose unos barrios en

otros y resultando las mismas de un prolijo análisis prospectivo efectuado desde el respectivo ministerio que había creado una secretaria *ad hoc*.

El resultado final de las elecciones de 1951 despeja las dudas al respecto: El justicialismo obtuvo algo menos del 55% de los votos y algo más del 80% de las bancas en juego, entrando en esta cuenta los dos diputados que conformaban el llamado premio consuelo, uno de los cuales correspondió al radicalismo (Santiago Fassi por la 7ma.) y otro al justicialismo (Antonio González por la 28ª).

Para no sobreabundar en detalles, diremos sintéticamente que el sistema se perfeccionó en las elecciones de diputados de 1954. La Ley 1492 de 1953 redujo a solo una la banca que se aseguraba la minoría (antes eran dos).

Se realizó un nuevo dibujo del mapa electoral de la Ciudad de Buenos Aires con 14 circunscripciones y, en lo que fue un verdadero alarde de eficacia por parte del oficialismo, se celebraron las elecciones del 25 de abril de 1954 en un clima enrarecido: el justicialismo con el 55% de los votos ganó en todas las circunscripciones, lo que le aseguró 14 diputados. A la oposición, con el 44% de los votos, sólo le correspondió el premio por la minoría: 1 diputado, cargo que le correspondió a Raúl Zarielo por la U.C.R.. Por este mismo sistema de premio a la minoría se incorporaron a la Cámara de Diputados los radicales Carlos Perete por Entre Ríos y Mauricio Yadarola por Córdoba. Esta última aplicación de sistema generó un gran descrédito de este sistema en la sociedad y, desde la revolución de setiembre de 1955, no volvió a aplicarse en la Argentina en el orden Nacional.

Nuevos vientos comenzarían a soplar: los de **la proporcionalidad**. En las elecciones de Convencionales Constituyentes de 1957 se estrenó en la Argentina el sistema D'Hont en elecciones nacionales. A partir de las elecciones de 1963, este sistema se comenzó a emplear para elegir Diputados Nacionales. Y, hoy las críticas apuntan al sistema D'Hont al que analizaremos a continuación.

5. Los sistemas proporcionales

Como ya se dijo, estos sistemas tienden a que la diversidad de humores políticos existentes en el cuerpo electoral quede representadas lo más fielmente posible en los órganos colegiados.

También en este caso existen diversos mecanismos que transforman proporcionalmente los votos en escaños, variando mucho según el sistema utilizado el grado de proporcionalidad o de desproporcionalidad, que además estará determinada más decisivamente por el tamaño del distrito electoral y por la cantidad de bancas que deben elegirse.

Obsérvese que existen marcadas diferencias con relación a la proporcionalidad que puede surgir de una elección de la Provincia de Buenos Aires que renueva

35 diputados cada 2 años con más de 12 millones de habitantes, y la Provincia de la Pampa o La Rioja, por ejemplo, que eligen 2 o 3 diputados (según el bienio) con poco más de 200.000 habitantes.

Sin entrar al detalle de explicitar las diferentes variantes de sistemas proporcionales, mencionamos a los más conocidos, que son: (a) Sistema del cociente electoral o método de mayor residuo; (b) Sistema Hagebach Bisehoff o del “cociente progresivamente rectificado”, sistemas que además conocen subvariantes específicas; c) Sistema del voto graduado, o de voto único transferible; y, d) Sistema D’Hont o del “mayor promedio”, que es en la actualidad el sistema de representación proporcional más utilizado, ya que, además de ser usado en nuestro país, se lo utiliza en la mayoría de los países latinoamericanos, en Austria, España, Francia (1986), Israel, Bélgica, Finlandia, etc.

La aplicación de la proporcionalidad en Alemania después de la primera guerra mundial, con la conocida consecuencia de ascenso del Partido Nacional Socialista al poder y el nombramiento de Adolfo Hitler con las nefastas consecuencias conocidas, provocó alguna duda sobre las bondades de los sistemas proporcionales y, como señala el publicista Luis Izaga, que “luego de la segunda guerra mundial la marea proporcionalista se haya detenido”.

En realidad, al menos, dejó de estar consagrada como formula electoral con rango constitucional, como pasó con las constituciones de Francia (V República) o Italia, no obstante lo cual se volvió a aplicar en Francia a comienzos de 1986 para integrar la Asambleas Nacional.

5.1. El sistema D’Hont

Ideado por el matemático belga Víctor D’Hont en 1878, el sistema se utilizó en Argentina por primera vez en 1957 (ver punto 3.1.3 “Elección de Diputados”), para elegir convencionales constituyentes, y en 1963 para elegir Diputados Nacionales.

El sistema consiste en dividir la cantidad de votos obtenidos por cada partido interviniente sucesivamente por 1, 2, 3, 4, 5, hasta agotar el número de cargos en juego en la unidad territorial de que se trata. Los cocientes así obtenidos se encolunnan en orden decreciente, tomándolos según corresponda, de todas las listas participantes, hasta llegar a un número igual al de los cargos a cubrir.

La última cifra es la llamada “cifra repartidora”. Las veces que esta cifra estuviese contenida en la cantidad de votos obtenidos por cada lista indica el número de candidatos electos por cada lista; y si hubiese que ordenarlos, bastaría con dibujar una grilla con cada uno de los cocientes obtenidos por cada partido,

y tomar las mayores cifras, tantas como cargos hubiera que cubrir y ordenarlas de mayor a menor para fijar el orden. En caso de empate, se ubicará primero el candidato del partido que más votos obtuviera en la elección.

EJEMPLO DE APLICACIÓN DEL SISTEMA D'HONT DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL			
Cargos a cubrir: 4			
Partidos intervinientes: 3			
Votos validos emitidos: 1.000.000			
Votos obtenidos por partido: A: 450.000; B: 360.000 y C: 190.000			
	Partido A	Partido B	Partido C
% 1	450.000	360.000	190.000
%2	225.000	180.000	95.000
%3	150.000	120.000	63.333
% 4	112.000	90.000	47.500

Las cuatro cifras más altas indican la adjudicación de las bancas y se marcan en negrita: siendo la menor de esas cifras, en este caso 190.000, la cifra repartidora. Luego al Partido A le corresponden 2 bancas, y al B y la C una cada uno. Si hubiese que ordenarlas se consagraría el siguiente orden:

- 1er. candidato: Partido A
- 2do.candidato: Partido B
- 3er. candidato: Partido A
- 4to. candidato: Partido C

Si bien podemos señalar que las diferencias entre los distintos sistemas proporcionales son matemáticas, señala Giovanni Sartori que el Sistema D'Hont es el menos proporcional, porque favorece a los partidos más grandes, pero insiste, como ya se dijo que cuanto mayor sea el distrito con relación a la cantidad de bancas disputadas en el mismo, mayor será la proporcionalidad del resultado²⁵.

5.2. Ventajas y debilidades de la representación proporcional

Jorge Xifra Heras expone las siguientes ventajas de la representación proporcional: "A) Responde a un principio elemental de justicia electoral... ; B) Defiende los derechos tanto de las mayorías como de las minorías; C) Evita el abstencionismo y la inercia electoral...; D) Favorece la estabilidad constitucional, gracias al paralelismo exacto entre el cuerpo electoral y su representación; E) Requiere la

intervención de los partidos políticos y procura que el elector vote más por las ideas que por las personas; F) Sanea el procedimiento electoral y eleva el nivel de las luchas políticas”.

Como inconvenientes señala: “A) Exige la adopción de técnicas muy complicadas que generalmente no son comprendidas, por los electores, lo que da lugar a la indiferencia y mal abstencionismo; B) Impone la tiranía del partido, al obligar al elector a votar por la lista íntegra de la agrupación sin enmienda alguna; C) Provoca el fraccionamiento o la atomización de los partidos políticos, con la consiguiente inestabilidad”.

En general, la relación entre electores y candidatos es más indirecta que en los sistemas uninominales. Con la representación proporcional, los partidos políticos tienden a ubicar en el primer orden de la lista los llamados candidatos “remolcadores” que gozan de más prestigio y son en general más conocidos que el resto; ya que ejercen un fuerte efecto de arrastre. Los electores no conocen a quienes están en los lugares posteriores, pero igual los están votando, lo que tiende a llevar a una pérdida de calidad o excelencia en la institución cuyos cargos deben ocuparse.

Por otro lado, si bien los sistemas mayoritarios se prestan a la manipulación, los sistemas proporcionales permiten muchos partidos, lo que puede atentar contra la gobernabilidad del sistema. Para atenuar esta consecuencia se suele establecer un piso electoral, esto es, fijar un porcentaje mínimo de votos que deben obtenerse para acceder a una banca. O sea, se fija un “umbral” para ser admitido en el Parlamento.

Los alemanes llaman a este artificio *Seperrklausel* y lo fijaron en un 5%. Este piso ha sido establecido por muchos países, y varía según los mismos de uno, casi inútil, como el caso de Israel, que lo fijó en 1% hasta 1992 y lo elevó desde entonces al 1,5% hasta otros que desnaturalizan la proporcionalidad como lo hizo Grecia en alguna ocasión al fijarlo en un 15% o Turquía en un 10% (entre 1983 y 1991). En España el umbral se fijó en un 4% y en nuestro país ese piso es de 3% de los votos por distrito.

Otros países, como Brasil y Costa Rica, no exigen mínimo para acceder a la representación. Parece imposible establecer *a priori* cuál es el piso correcto o eficaz, aunque pareciera inútil fijarlo por debajo de un 3% y desnaturalizaste hacerlo en el 10% o más. Básicamente con la fijación de un piso se trató de evitar el ingreso al parlamento de los llamados partidos “anti-sistema” o de caerse en un pluripartidismo ilimitado.

5.3. La experiencia argentina de 1957 y 1963

5.3.1. Las elecciones de 1957

Al nivel nacional, la proporcionalidad se aplicó por primera vez en 1957 bajo el gobierno del General Pedro Eugenio Aramburu que convocó a elecciones de convencionales constituyentes, a realizarse en julio de ese año.

La elección servía a dos propósitos: uno institucional y otro político. Era indispensable homologar, por medio de la representación de la ciudadanía, la anulación de la vigencia de la Constitución de 1949, dispuesta por un simple decreto. Por otro lado, se trataría de una cautelosa encuesta de opinión para establecer las preferencias del electorado con vistas a la futura elección general, a efectuarse en fecha no aun determinada.

El escrutinio fue decepcionante para los dirigentes del gobierno de la Revolución Libertadora. El General Juan Domingo Perón desde Caracas, había ordenado a sus fieles votar en blanco y, en efecto, este sufragio de rechazo obtuvo el 24% de las voluntades. El peronismo seguía siendo la primera mayoría. La Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) de Balbín, lo seguía con un volumen casi igual (24,20%) y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) de Arturo Frondizi, reunió el 21,23% de los votos. Como el sistema electoral era proporcional, la Convención Constituyente habría de reflejar el pluralismo del panorama partidario del país.

La convención se reunió en Santa Fe y los representantes adictos a Arturo Frondizi, impugnaron la reunión y se retiraron, dejando al cuerpo con quórum estricto; la decisión era grata al peronismo que, con el voto en blanco, también había impugnado la reunión. No obstante, la Asamblea logró ratificar la vigencia de la Constitución de 1853, a cuyo texto se le agregó el Artículo 14 bis, con normas de tipo social.

La Prensa publicó un artículo informando sobre la aplicación del sistema de representación proporcional que decía: “De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 7 del decreto de convocatoria a elecciones para constituyente nacionales, se aplicará en la distribución de las 205 bancas a llenar el procedimiento proporcional basado en el Sistema D’Hont, puesto en práctica por primera vez en Bélgica en 1899, conforme a lo aconsejado por la Comisión de Estudios Constitucionales para asegurar la mayor y más exacta representación popular en la Asamblea Reformadora”²⁶. La votación serviría a los fines de lo que el dirigente socialista Americo Ghioldi denominó “un recuento globular” de la opinión pública, sirviendo a las autoridades militares para visualizar el mosaico electoral del país sin riesgo alguno.

Proscrito el peronismo, el electorado debía escoger entre los convencionales que postularan los distintos partidos o agrupaciones políticas tradicionales. Con la intención de posibilitar la participación de todas las fuerzas políticas del país (a excepción del proscrito peronismo), el gobierno provisional dejó de lado las prescripciones de la Ley Sáenz Peña y adoptó el sistema de representación proporcional.

La gran incógnita preelectoral la constituía indudablemente el destino de los votos peronistas. No solo porque se desconocía su caudal electoral, sino porque, de mantener el caudal de antaño, podía desbalancear el resultado de los comicios. La UCRI, que al igual que la UCRP, era una de las dos fracciones en las que se había escindido el partido radical, interesada en captar los votos peronistas, inició una campaña contra los votos en blanco, con el argumento que constituían un voto a favor de la oligarquía, mientras que votándolos a ellos el electorado defendería sus propios intereses.

Lo cierto fue que, atendiendo a las directivas emanadas del General Juan Domingo Perón, sus votantes se volcarían masivamente al voto en blanco, como señal de protesta contra la proscripción de su partido. La elección se realizó el 28 de julio de 1957 y el escrutinio definitivo arrojó los siguientes resultados:

Resultados de Elecciones para Convencionales Constituyentes, 28 de julio de 1957		
Partido Político	Porcentaje de Votos	Convencionales
UCRP	24,20	75
UCRI	21,23	78
Socialista	6,04	11
Demócrata Cristiano	4,83	10
Demócrata	3,83	8
Demócrata Progresista	3,03	6
Comunista	2,63	2
Unión Federal	1,83	1
Laborista	1,07	2
Otros (26 partidos)	6,59	12*
Blanco	24,31
Nulo	0,41
TOTAL	100	205
* Las doce bancas se distribuyeron así: Cívico Independiente (1); De los Trabajadores (1); Conservadores de Buenos Aires (1); Unión Bloquista de San Juan (2); Liberal (2); Demócrata Conservador Popular (3); Demócrata Liberal de San Luis (1); Laborista Federal de Salta (1).		

Cada uno tuvo una interpretación distinta de las cifras. Arturo Frondizi consideró un resultado favorable porque los votos a su favor más los votos en blanco (que constituían los votos del “Frente Nacional”) representaban casi el 50% del electorado del país. El camino hacia un pacto con el General Juan Domingo Perón se ponía en marcha.

Por aplicación del sistema D’Hont, la UCRI, a pesar de haber obtenido el segundo puesto, obtuvo mayor cantidad de bancas que la UCRP.

Publicaría luego *La Prensa*: “Propiciarán la Reforma 118 Convencionales... Los partidos que sostienen la reforma de la Constitución promovida por el gobierno tendrán mayoría en la Convención Constituyente, con 118 Convencionales, contra 83, que han obtenido los partidos que no apoyan la modificación del texto constitucional. Otros 4 Convencionales electos (el del Partido Conservador de Buenos Aires y 3 del Demócrata Conservador Popular) se han pronunciado por el mantenimiento de la Constitución de 1853 y contra la oportunidad de la reforma... Las agrupaciones que son contrarias a la reforma sostendrán las siguientes posiciones:

- 1- La UCRI pedirá la nulidad de la convocatoria y la disolución de la Asamblea.
- 2- El Partido Laborista defenderá la realización de un plebiscito para que el pueblo decida si debe reformarse o no la Constitución.
- 3- Los partidos Unión Federal, de los Trabajadores y Laborista Federal de Salta, sostendrán la legitimidad y vigencia de la Constitución de 1949 y la nulidad del decreto de convocatoria a convención reformadora”²⁷.

Con relación al sistema proporcional el Secretario General del Comité Capital del Partido Demócrata Progresista, calificó de correctísimo el acto electoral del 28/7/57 y agregó: “El caudal de votos obtenidos por nuestro partido es satisfactorio. Si no obtuvimos todavía mas sufragios se debe a que la ciudadanía no ha aprendido aún a votar con representación proporcional”²⁸.

Viendo el mosaico electoral que generó la proporcionalidad y la diáspora de los partidos políticos, y frente al riesgo, con relación a la gobernabilidad que eso podría producir, en las elecciones presidenciales y a diputados que se llevan a cabo en febrero de 1958, se volvió al sistema de la lista incompleta.

5.3.2. *Las elecciones de 1963*

Las mismas fueron convocadas a través del Decreto 7164 del 24 de julio de 1962, que establecía el sistema de representación proporcional en las elecciones de elec-

tores por la Capital Federal a Senadores, de Diputados Nacionales y de electores de Presidente y Vicepresidente de la Nación.

En realidad, los conflictos políticos de principios de la década del 60, la anulación de las elecciones en la Provincia de Buenos Aires en 1962, el reemplazo de Arturo Frondizi y la lucha interna de las Fuerzas Armadas entre azules y colorados, supuso la proscripción del General Juan Domingo Perón, pero no del peronismo —en las elecciones de 1963— para lo que se previó el diseño de un sistema electoral que, frente al eventual triunfo del peronismo, no le otorgase el 2/3 de las bancas en juego, como hubiera resultado con la Ley Sáenz Peña, sino que amortiguase proporcionalmente los resultados, para lo que se introduciría el sistema D'Hont. Pero la realidad sería otra, y así se llegó a las elecciones de 1963, con el peronismo proscrito en todas las líneas, lo que generó consecuencias no deseadas al futuro gobierno.

“Un total de 11.524.883 mujeres y hombres concurrirán a los comicios en todo el país para elegir a 476 electores de presidente y vicepresidente de la República para lo cual el territorio nacional ha sido dividido en 23 distritos...”

Los ciudadanos deben elegir a los electores del gobernador y vicegobernador de las 22 provincias, un total de 192 diputados nacionales, senadores y diputados provinciales, concejales municipales, tribunales de cuentas y comisión de control y consejeros escolares, así como también jueces de paz.

El día de hoy se operan dos tipos de elecciones: la indirecta y la directa. La indirecta para los cargos de presidente y vicepresidente de la Nación, gobernadores y vicegobernadores provinciales ya que el pueblo vota por los electores que a su vez deberán elegir luego en los respectivos colegios electorales a los ciudadanos que desempeñarán esas funciones.

También será indirecta la elección de los senadores por la Capital Federal. La elección directa se practica para designar a los diputados nacionales y legisladores provinciales, concejales municipales, consejeros escolares, etc.

Se pone en practica por primera vez, el sistema de representación proporcional para una elección general, que reemplaza al denominado lista incompleta. Se utilizará el sistema D'Hont, considerado el más perfecto y que consigna la representación de cada agrupación política con mayor equidad, de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada una de ellas”²⁹.

El resultado electoral para presidente y vicepresidente fue el siguiente:

RESULTADOS DE ELECCIONES DE 1963				
Partido Político	Porcentaje de Votos	Votos (aprox.)	Electores	Diputados
UCRP	25,15	2.441	168	72
UCRI	16,40	1.593	110	40
UDELPA	7,49	729	42	14
D. Prog.	6,38	619	30	12
D. Crist.	4,48	434	23	7
S. Argen.	2,87	278	12	6
Demócrata	1,91	185	9	4
U. Conserv.	1,37	133	5	3
3 Banderas	1,17	114	7	3
J. Social	0,86	83	4	1
Otros (38 partidos)	8,00	592	56	30
Blanco	19,72	1.885
Nulo	1,79	173
TOTAL	97,59	9.259	466	192

La UCRP logró una mayoría que le permitió conseguir 168 electores contra 110 de la UCRI, consagrando la fórmula Illia-Perette. Algunos partidos minoritarios como el Partido Socialista Democrático y facciones neo-peronistas del interior del país apoyaron en el Colegio Electoral a un radicalismo que, merced a una orquestación contra el peronismo en la que participaron casi todas las fuerzas nacionales, llegó al poder como una fuerza débil y heterogénea cargada de conflictos internos.

Los guarismos para diputados no son exactamente iguales que los aquí reproducidos, que son para electores a presidente; pero señalan la tendencia general. Esta situación se hizo más dramática en la Cámara de Diputados, donde debían elegirse 192 diputados, que fueron repartidos entre nada menos que 28 partidos políticos, de los cuales solo el 37% correspondían a la UCRP; el 20% a la UCRI; y, el 43% restante se dividía entre 26 partidos políticos, ninguno de los cuales superaba el 7,50% de las bancas.

Ya el 2 de julio, el entonces futuro Presidente Arturo Illia entrevistó las dificultades que podía originarle la aplicación de la Representación Proporcional: “La modificación al sistema electoral impide una acción coherente del Poder Ejecutivo con el congreso, creo que al implantarla no se ha tenido en cuenta el resultado negativo que ha dado en otros países. Con la Ley Sáenz Peña ha ocurrido como con la CN, se ha dejado de cumplir prácticamente desde hace 33 años. Creo que el

gobierno no debió innovar ante una situación institucional como la que soportaba el país desde la anulación de los comicios del 18/3/62”³⁰.

Bien podría pensarse que el sistema D'Hont fue el responsable de la crisis de gobernabilidad que atravesó el gobierno de Arturo Illia y que desembocó en el golpe de junio de 1966. Por supuesto que esta sería una explicación muy simplista que estaría omitiendo el pecado capital: la proscripción del justicialismo, que deberá ser analizado a la luz de la coyuntura, pero escapa al objeto del presente análisis. Sin embargo, desde esa elección se consolidaría la aplicación del sistema D'Hont para las elecciones de Diputados Nacionales en la Argentina cuya vigencia se mantiene hasta nuestros días, sin que el mismo haya generado circunstancias que motiven una urgente revisión del mismo.

Por otro lado, la desbalanceada situación demográfica de la población en la Argentina hace, como ya se dijo, que en algunas provincias se elijan 35 diputados en cada renovación y en otras solo 2 o 3, según el caso, con lo que es muy difícil hablar de proporcionalidad. En el siguiente cuadro, se reproducen dichas diferencias donde además se observa la sobrerrepresentación que tienen en la Cámara de Diputados las provincias con menos cantidad de habitantes, producto de las disposiciones electorales no modificadas hasta hoy que en 1982 establecieron de hecho un mínimo de 5 diputados por provincia, y la no-adecuación del número de diputados al último censo poblacional de 1990, que perjudica particularmente a la Provincia de Buenos Aires, que tuvo un mayor crecimiento demográfico.

Distrito	Población	% de Habitantes	Diputados	Hab.x Dip.	% de Diputados
Capital	2.960.976	9,1	25	118.439	9,7
Buenos Aires	12.582.321	38,6	70	179.747	27,2
Catamarca	265.571	0,8	5	53.114	1,9
Córdoba	2.764.176	8,5	18	153.565	7,0
Corrientes	799.021	2,4	7	114.146	2,7
Chaco	838.303	2,6	7	119.758	2,7
Chubut	356.587	1,1	5	71.317	1,9
Entre Ríos	1.022.865	3,1	9	113.652	3,5
Formosa	404.367	1,2	5	80.873	1,9
Jujuy	513.992	1,6	6	85.665	2,3
La Pampa	260.034	0,8	5	52.007	1,9
La Rioja	220.729	0,7	5	44.146	1,9
Mendoza	1.414.058	4,3	10	141.406	3,9
Misiones	789.677	2,4	7	112.811	2,7
Neuquen	388.974	1,2	5	77.795	1,9
Río Negro	506.796	1,5	5	101.359	1,9
Salta	866.771	2,6	7	123.824	2,7
San Juan	529.920	1,6	6	88.320	2,3
San Luis	286.334	0,9	5	57.267	1,9
Santa Cruz	159.954	0,5	5	31.993	1,9
Santa Fe	2.797.293	8,6	19	147.226	7,4
Sant. del Estero	672.301	2,1	7	96.043	2,7
Tierra del Fuego	69.323	0,2	5	13.865	1,9
Tucumán	1.142.247	3,5	9	126.916	3,5
TOTAL	32.612.590	100%	257	126.881	100%

El presente cuadro permite realizar algunas reflexiones con relación a las unidades territoriales sobre las que se realizan las elecciones, y la “sobrerepresentación” electoral que beneficia a algunas provincias sobre otras. Así, por ejemplo, doce provincias tienen cinco o seis diputados, por lo que en cada renovación de diputados eligen un máximo de tres, y en muchos casos solo dos, de lo que se infiere que la proporcionalidad es de dudosa efectividad.

Paradójicamente, esas doce provincias tienen en conjunto el 12,1% de la población nacional y el 24,6% de las bancas de la Cámara Baja, mientras que la Provincia de Buenos Aires, con el 38,6% de la población total, tiene una representación del 27,2% de las bancas de diputados, o dicho más gráficamente: la Provincia de Buenos Aires tiene un diputado por cada 180.000 habitantes, contra solo 13.000 habitantes por diputado de la Provincia de Tierra del Fuego. Esto apunta a una deformación del federalismo que reconoce, entre otras causas, una

desproporcionada distribución demográfica de la población, leyes que sobrerrepresentan a las provincias menos habitadas y una falta de adecuación del número de los diputados en función de los censos habitacionales.

6. Conclusiones

Las crisis de los sistemas electorales son permanentes. Para tratar de evitar una segura derrota en las elecciones a la Asamblea Nacional, François Mitterrand cambió el sistema uninominal mayoritario por el de proporcionalidad en 1986. Fue derrotado y tuvo que cohabitar con Jacques Chirac hasta 1988. Este último volvió a las circunscripciones mayoritarias tradicionales y esta vez lo derrotó Mitterrand.

En 1904, Roca introdujo el sistema de circunscripción uninominal para lograr el ingreso de la oposición al sistema. Trataba de convertir al P.A.N. de un partido hegemónico a un partido dominante. La herramienta era la aplicación de la circunscripción uninominal. En 1951, el justicialismo siguió el camino inverso, en vez de incluir a la oposición en el sistema quería excluirla. De partido dominante pretendía pasar a ser hegemónico. Justo es decir que equivocó el camino, pero contaba con el apoyo del voto mayoritario de la ciudadanía. Hubiera podido obtener los mismos resultados manteniendo al sistema de lista completa.

Los mismos ingleses discuten la conveniencia de continuar con el sistema uninominal a simple pluralidad como ya se vio, o pasar de a la proporcionalidad, tal como editorializó el diario Times de Londres.

La República podrá darse un nuevo cuerpo de leyes electorales; es el descrédito proveniente del *gerrymandering* lo que hace desaconsejable la aplicación del sistema de circunscripción uninominal, pero se debe reconocer a este sistema ventajas de las que carece la proporcionalidad, como la mayor inmediatez, la no-existencia de candidatos remolcadores que ejerzan un efecto de arrastre en las llamadas listas sabanas, que carecen de fortaleza cívica y permiten el ingreso a los cuerpos colegiados de representantes ignotos que muchas veces ingresan por la puerta de atrás; reduce la presión que puedan ejercer los aparatos políticos partidarios, eventualmente podría bajar los costos de las campañas, etc.

Aristóteles recuerda que la prudencia surge en la búsqueda de los justos medios. El sistema electoral alemán vigente, según la ley de 1956, preveía la elección de los diputados para la Bundestag según un sistema mixto: una mitad se eligen por uninominalidad a simple pluralidad y la otra por el principio de la proporcionalidad.

Tal vez un sistema de esas características, más otros agregados que no parecen contar con el favor de los grandes partidos políticos, podrían contribuir a una expresión más libre, menos condicionadas de los electores: Desdoblamiento de fechas electorales, como se practica en Francia, o antes en la Argentina, boletas separadas para cada categoría de cargo, eventual introducción de la segunda vuelta, en fin, toda una de medidas que debieran propender a permitir una expresión individual, diferente y espontánea del elector. Seguramente un adecuado conocimiento del tema iluminará a los legisladores en el camino correcto.

Capítulo 6

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

Guillermo Molinelli

1. Concepto

El criterio usual para distinguir el presidencialismo de su principal alternativa, el parlamentarismo, es el grado de separación de poderes. Así, se llama presidencial a aquel diseño institucional según el cual —normalmente— la voluntad de una cualquiera de las ramas ejecutivas y legislativa no afecta el origen y la continuidad de la otra, mientras que se denomina parlamentario a aquel en el cual la voluntad de una cualquiera de tales ramas sí determina el origen y continuidad de la otra. En pocas palabras, en el presidencialismo ambas ramas de gobierno tienen legitimidad autónoma, no así en el parlamentarismo¹.

En el presidencialismo paradigmático —el de Estados Unidos, donde fue practicado e inventado— el Ejecutivo está unificado en un Presidente, elegido por votación popular (en ese país, la votación es formalmente indirecta, a través de los colegios electorales cuya única función es tal y se disuelven tan pronto la cumplen) sin participación relevante del Congreso, salvo el muy inusual caso de que en los colegios electorales no surja un ganador. El Presidente dura un plazo prefijado, independientemente de la voluntad del Congreso, el cual no puede remover al Presidente —salvo el muy excepcional juicio político que requiere alegar alguna irregularidad, una defensa, una producción de prueba y sentencia. A su vez, el Presidente no puede, en caso alguno, disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones congresionales, lo que implica plazos fijos también para los legisladores.

Por el contrario, en un sistema parlamentario típico, como el de Gran Bretaña, el Ejecutivo está dividido en un Jefe Estado (Rey o Presidente pero siempre con escasas facultades), no elegido por votación popular y un Jefe de Gobierno (usualmente llamado Primer Ministro) que tiene las facultades relevantes de un Ejecutivo. Este Primer Ministro tampoco es elegido por votación popular directa sino que, más allá de algunas formalidades, es elegido por el Parlamento, aunque este elige de Primer Ministro al líder del partido mayoritario (en el Parlamento,

¹ Véase Mainwaring y Shugart, 1997; Sartori, 1994a.

no necesariamente en las elecciones). Asimismo, el Parlamento, puede remover al Primer Ministro por mero desacuerdo con su permanencia, sin necesidad de alegar irregularidad o causa particular alguna (voto censura) y a su vez el Primer Ministro puede disolver —o hacer disolver— el Parlamento, llamándose a nuevas elecciones parlamentarias, todo lo cual significa que los plazos de duración del Primer Ministro y los Parlamentarios no son fijos.

En realidad existen otras características usuales de uno u otro diseño (por ejemplo, en los países presidencialistas suele ser incompatible la calidad de legisladores con las del funcionario del Ejecutivo y en los parlamentarios a veces, pero cada vez menos, se habla de responsabilidad solidaria del gabinete), pero son menos cruciales y en todo caso derivaciones de lo anterior.

De Estados Unidos se dice que allí impera una verdadera o más acusada separación de poderes, mientras que para los países parlamentarios se habla de “fusión” de poderes, o de poderes mucho menos separados. En la realidad, en ambos diseños, la existencia de partidos achica tal separación, sobre todo cuando hay disciplina partidaria. En el Presidencialismo podemos encontrarnos tanto con Presidentes fuertes y Congresos débiles como con lo inverso (y lo mismo, en principio, dentro de los diseños parlamentarios). En los hechos es frecuente leer —y parece cierto, en particular recordando el escaso uso de la censura en los países parlamentarios— que el Congreso norteamericano es, con relación al Ejecutivo, la legislatura más poderosa del mundo —bastante mas que los parlamentos de los países parlamentarios.

Una consecuencia propia del presidencialismo que ayuda a terminar de entender lo dicho —y a advertir algunos de sus efectos reales— es que en el presidencialismo puede existir —y en los hechos es más usual de lo que se cree— el “gobierno dividido”, es decir, que el partido presidencial no tenga mayoría, aunque sea relativa, en el Congreso (en ambas ramas si es bicameral). En un sistema parlamentario, por su propio mecanismo, los partidos o coalición de partidos, que tiene algún tipo de mayoría en el parlamento es el/a mismo/a que controla el Ejecutivo².

El criterio de distinción más usual, entonces, no es cuál rama tiene más poder, como muchos creen (o si existe un funcionario llamado Presidente), sino el grado de separación de poderes: a poderes más separados (en origen y continuidad), más probable es que estemos en o cerca del presidencialismo. En algunos países (Bolivia y antes Chile) si ningún candidato a Presidente obtiene la mayoría absoluta de votos populares, el Congreso decide entre los dos o tres más votados, particularidad que no es considerada una desviación conceptualmente relevante del tipo presidencial.

2 Véase Molinelli, 1998.

Finalmente, mientras algunos consideran que un Ejecutivo colegiado implicaría un tipo distinto al presidencialismo, que exigiría un Ejecutivo unipersonal, otros, por el contrario, opinan que no es una diferencia relevante a los fines de una conceptualización, si se mantiene la separación de origen y continuidad.

2. Otros diseños

Con base en estas definiciones se distinguen otros diseños, por ejemplo, sistemas “mixtos” llamados semi-presidenciales o semi-parlamentarios, donde el Ejecutivo está integrado por un Presidente —con algunas facultades relevantes y elegido por votación popular— y un Primer Ministro sujeto a la confianza del Parlamento (v.g., la Francia de la actual V República es el caso típico).

Matthew S. Shugart y John M. Carey distinguen un cuarto diseño, que denominan “presidencial – parlamentario”, en el cual, en el marco de un diseño básicamente presidencial, el Congreso puede remover ministros (pero no nombrarlos) y el Presidente puede, generalmente en respuesta a censuras congresionales a sus ministros, disolver el Congreso³. Lo interesante de este cuarto caso es que es un diseño que se ha dado y da en algunos países latinoamericanos (hoy, Perú y Uruguay) y que parece ser el menos atractivo, excepto al de un país parlamentario o semi-presidencial, donde una eventual divergencia sería entre Parlamento y Ejecutivo (Primer Ministro) se resuelve a través de nuevas elecciones parlamentarias, pudiendo entonces cambiarse tanto Parlamento como Ejecutivo. En los países presidencial – parlamentarios, sin embargo, la censura implica poco más que un hostigamiento el cual, en todo caso, puede resolverse con la decisión presidencial de disolver el Congreso, llamando a nuevas elecciones legislativas, pero no de Presidente.

3. El “híbrido” presidencialismo latinoamericano

El presidencialismo es un diseño que se ha dado casi exclusivamente en el continente americano (en todo caso, agréguese hoy Filipinas y Benin), donde ha sido el predominante. Sin embargo, conviene tener presente que el latinoamericano suele tratarse de un presidencialismo peculiar.

Primero, porque por designio expreso, muchas constituciones latinoamericanas han creado Presidentes más poderosos y Congresos más débiles que en el modelo norteamericano. Ejemplos de diferencias concretas —algunas desde siempre, otras relativamente novedosas— son:

3 Véase Shugart y Carey, 1992.

- a) Total autonomía del Congreso norteamericano para decidir sus reuniones/recesos y para determinar la agenda, lo que no ocurre en muchos países latinoamericanos.
- b) Los Presidentes latinoamericanos pueden declarar por si solos, o en cualquier momento o solamente durante el receso congresional, Estado de Sitio o de Emergencia de distinto tipo, durante los cuales asumen más e importantes facultades.
- c) En varios países latinoamericanos, sólo el Presidente puede iniciar proyectos de ley en algunos temas, lo que significa que sólo el Presidente puede promover cambios en el *status quo*.
- d) En algunos países existe la aprobación tácita de los proyectos de ley u otras decisiones presidenciales si es que el Congreso no los rechaza expresamente en un plazo dado.
- e) En muchos países latinoamericanos si es que el Congreso no aprueba el presupuesto se considera automáticamente prorrogado el del año anterior o el proyecto del Presidente.
- f) El veto con promulgación parcial es usual en Latinoamérica (en Estados Unidos se introdujo por ley en 1997 pero en 1998 fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema).
- g) Muchos Presidentes latinoamericanos pueden sancionar decretos que valen como si fuera una ley sancionada por el Congreso, copia de facultad usual en países parlamentarios pero donde cumple una función diferente. Como lo normal en estos casos es que los Ejecutivos obtengan del Parlamento la sanción de sus propuestas (algunos hablan de la regla del 90%, es decir que el 90% de las propuestas que considera el Parlamento tienen origen ejecutivo y que el 90% de estas son aprobadas), los “decretos de urgencia” (o denominación similar) solo agregan rapidez a una decisión que de todos modos sería tomada. En cambio, los decretos similares de los Presidentes sirven para tomar muchas decisiones que el Congreso no decidiría.

Segundo, en todos los países latinoamericanos el Congreso puede “interpelar” a los ministros y más aún, en varios países latinoamericanos han existido —y existen— Congresos que han tenido y tienen la facultad de removerlos, facultad que en algunos fue bastante usada (por ejemplo, Chile 1896-1925; Cuba 1945; Perú 1963-68; Venezuela y Uruguay 1969. Desde 1994, en Argentina, el Congreso puede remover al Jefe de Gabinete de Ministros, lo que hasta ahora no ha ocurrido).

Cabe acotar finalmente, que literatura reciente sugiere que no siempre, ni mucho menos, los Congresos latinoamericanos son tan débiles como alega la sabiduría convencional en el tema⁴.

4. Algunos efectos de los diferentes diseños presidencialistas y parlamentarios

En los últimos años se ha vuelto a destacar que las instituciones —normas u órganos— tienen consecuencias sobre el funcionamiento de los sistemas políticos y que contribuyen —en interacción con otros factores— a explicar la conducta de sus actores. Así, del diseño presidencial suelen predicarse efectos —en comparación con los parlamentarios— como los siguientes:

- a) Mayor inestabilidad institucional (no meramente política), es decir, cierta predisposición a interrupciones autoritarias. Esta afirmación se basa en la constatación empírica de tal inestabilidad en los países latinoamericanos, lo que a su vez sería producto de (i) la rigidez del período presidencial de plazo fijo, que impide resolver a tiempo una pérdida de confianza/popularidad presidencial, manteniendo Presidentes débiles en cuanto a apoyo partidario y de la opinión pública y (ii) que los Presidentes disponen de tanto poder, que todo el juego político (de suma-cero) se concentra en torno a esa rama, creando tensiones y demandas excesivas. Una respuesta ha sido que antes, entre las dos guerras mundiales, países parlamentarios (desarrollados) exhibieron similar inestabilidad y que incluso luego países parlamentarios (subdesarrollados) han sufrido tales eventos, lo que sugiere una causalidad más bien vinculada a la cultura política. La otra respuesta es que en los países parlamentarios también el poder institucional está concentrado en el Ejecutivo —a veces más que en algunos presidenciales— por (i) la ausencia del gobierno dividido; (ii) la usual disciplina partidaria en el/os partido/s gobernante/s; y, (iii) porque los parlamentarios prefieren evitar provocar una situación que puede terminar en una elección general, en la cual su partido puede perder la mayoría y ellos mismos su banca. *Ergo*, el juego de suma-cero no es exclusivo del presidencialismo.
- b) En los países presidenciales hay menos incentivos y, por tanto, menos chances (no más que eso) de que se creen —y en especial que se mantengan— coaliciones partidarias gubernamentales, pues el Presidente puede en cualquier momento quebrar la coalición (removiendo a los ministros de otros partidos) sin tener que pagar el costo que la misma conducta podrá implicar en un sistema parlamentario: dejar de ser Primer Ministro. En el presidencialismo, el costo de una conducta similar es perder apoyo en el Congreso, pero esto no le impide seguir siendo Presidente.

4 Véase Jones, 1995; Shugart y Carey, 1992.

- c) El presidencialismo es un diseño más difícil y conflictivo al estar los poderes —*a priori*, al menos— más separados, mientras que en el parlamentarismo su propia mecánica hace que exista mayor coincidencia entre ambas ramas.
- d) En los países parlamentarios la disciplina partidaria es imprescindible para la estabilidad del gobierno (en el sentido más estricto de esta palabra, equivalente a Ejecutivo) pues su ausencia puede impedir que haya mayorías necesarias para formar —y mantener— gobierno, mientras que en los países presidencialistas la disciplina es menos necesaria pues el Ejecutivo se forma y mantiene independientemente de la voluntad del Congreso.
- e) De los sistemas presidenciales se puede alegar que —al menos en un aspecto— son (algo) más democráticos que los parlamentarios, pues en aquellos los votantes tienen más poder, al tener dos votos: uno para legisladores y otro para el Presidente (y que además, usualmente, pueden dividir en distintos partidos), lo que no ocurre (y la división es sencillamente imposible) en los parlamentarios⁵. Además, el Presidente no puede cambiar (salvo muerte, inhabilidad, renuncia o juicio político) sin permiso expreso de los votantes, mientras que en los países parlamentarios el Ejecutivo puede cambiar por decisión exclusiva de los parlamentarios y —más aún— es común que en los hechos cambie por mera decisión de los dirigentes partidarios (por ejemplo, el cambio de Margaret Thatcher por John Major), sin participación alguna de votantes en ambos casos. En sentido contrario, como en los sistemas parlamentarios los periodos no son fijos, podría haber más cantidad de elecciones que en los presidenciales, lo que implicaría mayor influencia ciudadana. Una respuesta sería que esto último es aleatorio, mientras que lo anterior es permanente.
- f) La función primordial (primera cronológicamente en el proceso político y además ineludible pues no hay otro que la pueda desempeñar) de los Parlamentos es formar gobiernos, mientras que la de los Congresos (que en este tema normalmente no cumplen rol relevante alguno) queda como principal la de legislar, corolario de lo cual es que reducirles sus facultades legislativas significa vaciarlos más que en el caso de un Parlamento.
- g) En los países presidenciales, si las elecciones presidenciales y legislativas son simultáneas —en particular si ello ocurre siempre y las primeras se deciden por mayoría simple— se genera una tendencia al bipartidismo o a un relativamente menor multipartidismo congresional, en cuanto a las

⁵ Véase Molinelli, 1998.

elecciones presidenciales —donde suele haber concentración de votos en las alternativas con más chances— tienen un efecto de arrastre sobre los votos para legisladores.

Finalmente, cabe advertir que los sistemas presidenciales funcionarán en forma distinta (i) si hay bipartidismo o multipartidismo y (ii) si hay o no disciplina partidaria, todo lo cual a su vez es consecuencia principal, pero no exclusivamente, de los sistemas electorales y de la selección de candidatos que se utilicen⁶. Ejemplo claro de estas diferencias es el presidencialismo norteamericano, bipartidista, que gracias a la baja disciplina partidaria logra, con o sin gobierno dividido, una gobernabilidad aceptable⁷, frente a países latinoamericanos, bipartidarios o multipartidarios, con disciplina partidaria, lo que lleva a que suelen oscilar entre niveles de gobernabilidad o mucho más fácil o bastante más difícil⁸.

Los sistemas parlamentarios también deben distinguirse, entre, por ejemplo, el parlamentarismo del tipo inglés —a la “Westminster”— bipartidario y estable y el del tipo italiano, hasta 1994, multipartidario e inestable a nivel de gobierno, diferencia en cuyo origen los sistemas electorales respectivos tienen bastante que ver.

5. EL PRESIDENCIALISMO EN LA ARGENTINA

Inspirada por las ideas de Juan Bautista Alberdi, la Constitución argentina creó un Presidente y un Congreso más fuerte y débil, respectivamente, que sus homónimos del modelo norteamericano. A ese punto de partida, luego se agregó en la práctica un crecimiento del poder presidencial, en particular desde aproximadamente la Constitución de 1949, tendencia que siguió, a pesar de su posterior derogación. En las últimas décadas ello se profundizó gracias, primero, al uso creciente y aceptación del veto con promulgación parcial y, luego, a los llamados “decretos de necesidad y urgencia” emitidos por los presidentes Raúl Alfonsín y, más aún, Carlos Menem⁹.

La reforma constitucional de 1994 ha provocado evaluaciones opuestas: si algunos opinan que ella implica una reducción de los poderes del Presidente —en cuanto trata de limitar el ejercicio de aquellas facultades, que en los años inmediatos anteriores se dio en los hechos— otros concluyen que la ahora indiscutible constitucionalización de tales, cristaliza un predominio presidencial. La creación de un Jefe de Gabinete sujeto a remoción congresional (por mayoría absoluta de ambas cámaras, lo que hasta ahora no parece fácil, pero podría serlo en el futuro) permite especular que quizás el Presidente como tal podrá ver reducidas sus fa-

6 Véase Jones, 1995.

7 Gobernabilidad entendida aquí como capacidad de decidir políticas públicas. Véase Alcántara, 1994.

8 Véase Mainwaring y Shugart, 1997.

9 Véase Molinelli, 1996.

cultades pero que el Poder del Ejecutivo en su conjunto —ahora, Presidente más Jefe de Gabinete— resulta efectivamente consolidado. En cualquier caso, debe advertirse que esta última reforma implica un acercamiento al diseño “presidencial- parlamentario”, lo que no parece demasiado promisorio.

La buena noticia es que hasta ahora, al menos, el Congreso argentino sigue siendo una legislatura que dista de ser un sello de goma, como es evidenciado por su relativamente alta iniciativa legislativa (un 50% de todas las leyes), la viscosidad frente a propuestas del ejecutivo (un 40% de los proyectos del Ejecutivo no son aprobados) y las insistencias congresionales en respuesta a vetos presidenciales (22 insistencias entre 1983 y 1997, un 10% de los vetos), conductas que lo exhiben como una legislatura más poderosa de lo que usualmente se cree y tanto como aquellas legislaturas latinoamericanas de las cuales se suele postular su mayor fortaleza relativa.

Capítulo 7

EL ROL DE FISCALIZACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO¹

Gerardo Caetano

1. Introducción

En este ensayo se hará un examen del rol de los parlamentos y su relación con otros poderes del Estado y se priorizará el análisis de algunas de las transformaciones y controversias actuales a propósito del lugar de la tramitación legislativa de los presupuestos. Nos parece que esta opción se justifica ampliamente, no sólo a partir de la trascendencia renovada de la temática presupuestal en los itinerarios más recientes de los procesos de reforma del Estado, sino también por las posibilidades analíticas que ofrece su consideración específica con relación a los cambios en curso en el marco de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

2. La reforma parlamentaria en la nueva agenda de las democracias latinoamericanas

El aceleramiento histórico de estos tiempos inéditos de la “aldea global” plantea sin duda desafíos muy grandes para el análisis de la política. En tanto objeto de estudio, esta presenta un perfil en plena transformación, al punto que resulta cada vez más difícil interpretar correctamente “lo que pasa” con las teorías y metodologías más clásicas. En particular, la teoría democrática se halla hoy impelida a reencontrarse con una de las premisas básicas del sistema político al que ha servido de sustento: nunca como hoy tan vigente la noción de la democracia como una construcción inacabada e inacabable, cuya reproducción y desarrollo depende de su aptitud para resignificarse de cara a los nuevos conflictos articuladores de la convivencia social que aspira a ordenar y en algún sentido a modelar.

¹ El texto que sigue refiere en muchos de sus pasajes a reflexiones y abordajes del trabajo colectivo del “Programa de Estudios Legislativos” del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), que el suscrito coordina desde hace más de un lustro. En particular resulta tributario y retoma —en clave de síntesis y generalización teórica— abordajes y reflexiones desarrolladas en dos proyectos de investigación recientes, realizados bajo los auspicios y el apoyo decidido de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD-OEA).

La última década del siglo XX no constituyó, por cierto, un período de serenidad para las instituciones parlamentarias, en términos de comparación mundial. Numerosos estudios suponen (o admiten rápidamente, a veces tras sumaria justificación) que los parlamentos se encuentran en todas partes afectados por la fraccionalización de los partidos o por los bloqueos recíprocos suscitados entre los actores del sistema político, luego transferidos al juego institucional. Los analistas advierten a menudo que los ciudadanos se manifiestan disconformes con los legisladores y la llamada “crisis de la representación política” aparece ya rutinariamente en los programas de cursos y seminarios de ciencias sociales. De vez en cuando, una encuesta de opinión pública corrobora que el desprestigio del Parlamento tiende a aumentar y que su imagen empeora. También ha comenzado a formar parte de la “sabiduría convencional” la afirmación de que las legislaturas pierden influencia en forma continua en favor de los poderes ejecutivos (presidente, gobernantes municipales, etc.), que los sustituirían (mediante cambio de las normas constitucionales o simplemente en la práctica) o los subordinarían a su capacidad de iniciativa y a sus posibilidades privilegiadas de abonar técnicamente sus planes y sus políticas.

En los últimos tiempos el tema del fortalecimiento y la modernización de los parlamentos ha adquirido una creciente centralidad en la agenda política de América Latina. La transformación general de los sistemas políticos, soporte fundamental en los procesos de reestructuración económica y social desplegados en la región, ha encontrado en esta problemática un escollo y un desafío ineludibles.

En esta circunstancia han operado distintos factores, cuya enumeración sintética contribuye a delimitar mejor el problema y los posibles cursos de acción:

- i) se ha acrecentado el desprestigio de los parlamentos, lo que en algunos casos ha vuelto más precaria su legitimidad pública como centro indispensable para la estabilidad y el equilibrio de las instituciones democráticas;
- ii) se han profundizado distintas asimetrías en el relacionamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con menoscabo persistente de la capacidad de iniciativa de este último;
- iii) se han constatado deficiencias muy importantes y generalizadas en los sistemas de asesoramiento técnico y de respaldo informativo de los parlamentos, lo que contribuye a la frecuente ineficacia de sus acciones;
- iv) el cultivo del “decisionismo” y ciertos fenómenos de reacción antipolítica han profundizado al nivel de la opinión pública un descrédito de las funciones mismas del legislador, las que, por otra parte, son fuertemente afectadas por transformaciones de toda índole que tienden a complejizarlas cada vez más.

Los enfoques más integrales en torno a la modernización del Estado han rechazado el “atajo” de las fórmulas “delegacionistas”, que todo lo apuestan a la pretendida agilidad reformista de los presidencialismos fuertes y que tienden

a subestimar y secundarizar la acción parlamentaria. En ese sentido, ha crecido el consenso en torno a que esas apuestas no sólo hieren la convivencia democrática, sino que también terminan por profundizar la inestabilidad política, que tradicionalmente ha sido uno de los mayores bloqueos para el desarrollo en los países del continente. En contrapartida, se ha fortalecido, a distintos niveles, la convicción sobre la necesidad imperiosa del mejoramiento del funcionamiento de los parlamentos, en procura de superar sus actuales debilidades e insuficiencias en los planos institucional, técnico y en lo que hace a su relacionamiento con la sociedad civil.

En las actuales circunstancias, en muchas partes del mundo (también en América Latina), los parlamentos presentan dificultades visibles para adaptarse a los nuevos contextos. Su *modus operandi* no resulta el más propicio para una inscripción ágil y cómoda en el “ágora electrónica” contemporánea y eso suele redundar en un distanciamiento crítico respecto a la opinión pública y en un relacionamiento difícil con las autoridades de los otros poderes del Estado.

En la misma dirección, la modernización de los parlamentos tiende a ser asumida cada vez más como un tópico central de la reforma del Estado. Los objetivos de un efectivo equilibrio entre los poderes, de un mayor nivel de eficacia en el manejo parlamentario y de una mejor *performance* en la representación y comunicación con la sociedad, son percibidos como prioridades de la reforma política más general, lo que en más de un sentido viene a renovar el debate sobre estos temas en los círculos políticos y académicos.

Parece entonces profundizarse una conciencia cada vez más generalizada sobre la necesidad de impulsar reformas impostergables en la dirección de una modernización efectiva en la operativa de los parlamentos. Sin embargo, no existe la misma claridad a la hora de diseñar y definir los métodos más adecuados para la consecución de dicho objetivo. La ausencia de diagnósticos precisos, la profundidad de las deficiencias constatadas y también, por lo menos en algunos casos, la ausencia de voluntad política real, son factores que han obstaculizado y demorado los emprendimientos transformadores.

En América Latina los procesos de consolidación democrática exigen cada vez más un conocimiento y una indagación renovados respecto a varias temáticas parlamentarias pendientes: los giros de la representación en la época de la posmodernidad, la agilización (racionalización en muchos casos y a distintos niveles) del funcionamiento y del trámite parlamentarios, la exigencia de nuevos respaldos técnicos e informáticos para la adopción de decisiones en los órganos legislativos, la revisión crítica y polémica de los cometidos de contralor y coadministración asignados constitucionalmente en varios países (Uruguay entre ellos), la reorientación intensa en las pautas de relacionamiento estructural y funcional entre los poderes del Estado, entre otros.

No cabe duda de que en el continente ha aumentado la sensibilidad respecto a la importancia de estos temas, en especial dentro de un horizonte de renovación democrática que busca recombinar pluralismo y eficacia en sistemas políticos a la altura de este “tiempo de los cambios”. Resultan también indicadores fehacientes de este nuevo contexto en la materia, la incorporación calificada del tema en la agenda y en los programas de acción de los organismos internacionales, así como el despliegue de iniciativas concretas orientadas en la dirección de la reforma del Poder Legislativo provenientes de gobiernos, parlamentos, universidades y organizaciones no gubernamentales.

En este marco, resulta a nuestro juicio especialmente oportuno ensayar una investigación focalizada en el estudio del rol de los parlamentos de la región en lo atinente al nuevo escenario de las decisiones democráticas (del que da cuenta de modo singular el trámite de la ley de presupuesto) y en sus modalidades de acompañamiento del proceso de integración regional. La apreciación de la participación de los legislativos de los países mercosureños en el proceso de toma de decisiones sobre presupuesto, permitirá acumular y comparar resultados de la labor de diferentes equipos nacionales (pertenecientes a instituciones prestigiosas, con antecedentes en la materia indagada), sin que representen obstáculos para eso la diferente (a veces, contrastante) inserción y gravitación institucional de la función parlamentaria, las disimilitudes de la consistencia de los partidos, la legitimidad muy desigual de los pronunciamientos parlamentarios.

Las conclusiones de la nueva indagatoria de alcance regional permitirán avanzar además en la consolidación de una red de colaboración efectiva entre los centros académicos de la región interesados en el estudio de la temática parlamentaria, objetivo que resulta muy complementario de los logros recientes obtenidos en la perspectiva de la cooperación entre los parlamentos de la región. Esta línea de acción significará asimismo un reforzamiento en el acercamiento y la interacción entre la academia y los parlamentos y las dirigencias partidarias, aspecto de la mayor importancia estratégica para la profundización de los procesos de reforma legislativa. De ese modo, la regionalización de este tipo de emprendimientos, además de agregarle eficacia, permitirá ir avanzando en la concreción de formas y ámbitos crecientemente institucionalizados de estudios legislativos de base supranacional, aptos también para su necesaria proyección en los campos del asesoramiento y de la capacitación.

3. Parlamentos, modelos de democracia y tramitación presupuestaria

3.1. *Las agendas presupuestales*

A primera vista, la opción de nuestro programa de estudios, recaída sobre el área temática de las agendas presupuestales, no aparecía como fácil de respaldar sobre la base de consideraciones de pertinencia y de rendimientos. En efecto, los formatos institucionales tienden a recortar las iniciativas y las responsabilidades de los mandatos legislativos en este campo, ubicándolos casi siempre como meras instancias refrendatarias, limitadas a pronunciamientos de aprobación o rechazo de las propuestas elaboradas por los mandatos ejecutivos.

De ese modo, en esa área de decisiones institucionalmente vinculantes, llamadas a ejercer las más numerosas y vigorosas repercusiones sobre los destinos de las poblaciones involucradas, el lugar reservado a los cuerpos legislativos, con sus **versaciones meramente artesanales**, sus compromisos indeclinables con **referentes cívicos profanos** y sus **responsabilidades más diluidas**, parecía quedar confinado a oscilar entre un mero acompañamiento testimonial, en un extremo y, en el otro, la denuncia de defecciones e imprevisiones muy notorias. Así, pues, el escrutinio de los desempeños parlamentarios en este rubro corría el riesgo de venir a confirmar trivialmente aquella sabiduría convencional entronizada en este terreno, agregando nuevos elementos de juicio en favor de sus presunciones más perezosas acerca de aquellas pendientes incontrastables de desdibujamientos crecientes de los parlamentos. En esa dirección, podía resultar previsible la condena a un deslizamiento irreversible de dichos mandatos legislativos, a medida que la agenda gubernamental se complejiza crecientemente y reduce los márgenes para los aportes dilucidatorios que pueden esperarse de los legisladores, aun de aquellos que contaran con respaldos en acumulaciones consistentes de idoneidades e instrumentos de análisis especializados.

Y bien, si los cuerpos legislativos pueden eludir tales pendientes, si están llamados, como creemos nosotros, a generar aportes irremplazables de cara a la conjugación sana y vigorosa de las instituciones democráticas, entonces, será preciso que se arriesguen a librar batallas confirmatorias de su protagonismo autorizado en aquellos mismos frentes en los que están amenazados a verse postergados y desdibujados, como suele percibirse el caso específico de la tramitación y aprobación de los presupuestos. Por cierto, los avances consistentes a lo largo de esos frentes no están asegurados sobre la base de los títulos impecables de representatividad democrática que exhiben los parlamentos, ni podrán afianzarse irreversiblemente a través de una sucesión de victorias puntuales. Por el contrario, cualquier optimismo ingenuo al respecto resulta desautorizado ante la multiplicación renovada de impedimentos y orfandades con los que los legislativos tendrán que lidiar incesantemente para remontar las pendientes de postergaciones y desdibujamientos que los amenazan.

A título meramente ilustrativo, cabe recordar algunos de los vectores centrífugos y factores inhibidores, tanto internos como externos, que deben ser neutralizados o compensados a lo largo de esos frentes. En primer término, los contenciosos presupuestales tornan mucho más visibles aquellas arraigadas asimetrías de recursos especializados entre las instancias ejecutivas y las legislativas, más notorias en los casos en que éstas últimas no han querido o no han sabido invertir sistemáticamente en el acondicionamiento de sus fuentes propias—independientes de las manejadas por las primeras— de acopio de informaciones y asesoramientos. Como es obvio, tanto el recurso a acopios episódicos y cuasi-artesanales, como la dependencia de los recursos disponibles en las agencias especializadas de gobierno que operan en la órbita de los mandatos ejecutivos, empujan a la agenda y al trabajo parlamentarios hacia un sendero de meros acompañamientos reactivos a las iniciativas y los planteos de dichos mandatos ejecutivos o, por lo menos, dificultan el tránsito por senderos alternativos de acumulaciones consistentes, tendidas a los largos plazos, de agendas propias, de líneas de reformulación de diagnósticos y de propuestas alternativas. Así, cuando llegan las instancias de otorgar venias presupuestales, esos parlamentos omisos y huérfanos de acumulaciones propias, han preparado el camino que amenaza convertir a su propia tramitación de esas iniciativas ajenas en un mero pasaje formal, incapaz de agregar insumos esclarecedores. De ese modo, se contribuye también a alimentar las sospechas de que el pronunciamiento final de la instancia parlamentaria responde a alineamientos anudados en función de compromisos y contenciosos extraparlamentarios.

En segundo lugar, los propios desempeños de las bancadas parlamentarias alimentan a menudo esas propensiones centrífugas cada vez que sus vetos o sus avales en materia presupuestal se convierten en otros tantos episodios rutinarios de alineamientos de respaldos y de rechazos—previos e indiscriminados— a las instancias ejecutivas y sus líneas de gestión gubernamental. En esa medida, tales pronunciamientos no son asumidos ni llegan a operar como otros tantos compromisos que exponen a sus titulares a contrastaciones exigentes con los cursos de acontecimientos posteriores y con los desempeños habilitados en términos de asignaciones de recursos o de estatutos regulatorios, a confirmaciones y desmentidos, tanto de sus advertencias catastróficas o de sus augurios venturosos, como de sus respectivos mapeos de problemas y alternativas.

En tercer lugar, las versiones despistadas y las evidencias engañosas reunidas desprolijamente por cierta sabiduría convencional, a propósito de **lo que pueden y deben aportar las instancias parlamentarias en relación con los contenciosos presupuestales**, han venido consolidando también aquellos perfiles de visibilidad y autoimágenes disminuidos que han terminado permeando en los propios elencos legislativos y en amplias capas de la ciudadanía.

3.2. *Las razones de cierta división asimétrica de tareas y responsabilidades*

En función de todos estos desafíos, no resultó arbitrario, pues, el orden temático elegido para abordar el escrutinio de los desempeños parlamentarios. En vez de recalar en aquellos terrenos en los que su autoridad institucional no da lugar a cuestionamientos sistemáticos, juzgamos pertinente ir al encuentro de sus flancos vulnerables, para intentar desmontar allí aquellos **equívocos tenaces** que han venido conspirando recientemente contra las mejores conjugaciones de sus mandatos. Tampoco es casual que en esos mismos terrenos resulte insoslayable los requerimientos de respaldar la tramitación y dilucidación legislativas a través de un aparato vigoroso de acopio independiente de información y asesoramientos sistemáticos. De ese modo, convergen sin ningún esfuerzo las inquietudes mejor inspiradas en torno a los procesos de modernización y reforma de los legislativos, así como las tendencias de autoacreditación de sus aportes y títulos de autoridad democrática que los órganos parlamentarios están emplazados a recorrer en los tiempos que se avecinan. Esta última faena resulta cada vez más imperativa, so pena de que los parlamentos resulten relegados a lugares secundarios, condenados a la impotencia institucional, al desinterés y desafecho cívicos, incapaces de hacer oír sus voces frente a aquellos renovados y apasionantes desafíos en los que ya se están poniendo en juego los alcances morales genuinos de las instituciones democráticas.

Y bien, para que esas orientaciones puedan ir cosechando éxitos sucesivos, es preciso contrarrestar aquellos vectores centrífugos y factores inhibidores mencionados en el deliberadamente escueto repertorio del apartado anterior, en particular los equívocos tenaces y los alineamientos y pronunciamientos parlamentarios aligerados de compromisos. Como es obvio, mientras la corrección de este déficit es una empresa abordable en términos estrictamente intraparlamentarios, no ocurre lo mismo en el caso de los equívocos, ya que éstos ostentan amplios y prolongados arraigos extraparlamentarios, y es desde allí que cobran gravitación sobre los perfiles de los desempeños legislativos.

Por razones que más adelante quedarán en evidencia, conviene abordar el repertorio de impedimentos a superar desde afuera hacia adentro. En ese orden conviene empezar por subrayar los muy precisos alcances contenidos en esa referencia a equívocos, por cuanto en estas materias presupuestales lo que conspira decisivamente contra la mejor versión de los protagonismos parlamentarios es, ante todo, un conjunto de interpretaciones despistadas acerca de los formatos de las instituciones democráticas. De modo particular, esto ocurre en el registro y el análisis de aquellas razones de principio en virtud de las cuales se establecen asimetrías de prerrogativas y de discriminaciones de responsabilidades entre las instancias ejecutivas y las legislativas, en relación con distintas categorías de decisiones.

Si bien todos los experimentos de diseño institucional no adoptan las mismas soluciones, no es arriesgado afirmar que, en términos generales, las tradiciones mejor consolidadas, abocadas a especificar la forma en que concurren los mandatos

ejecutivos y legislativos para perfeccionar las decisiones asumidas en materia de la agenda presupuestal, tienden a otorgar a los primeros un margen de iniciativa mucho más amplio y un orden de responsabilidades mucho más robustas y directas. Por supuesto, esos mismos diseños institucionales con méritos consolidatorios bien ganados, compensan esas asimetrías específicas con otras de signo contrario en otras instancias, a través de un complicado esquema de distribución de prerrogativas y de dispersión de recursos de autoridad. Sólo que tales equilibrios y ajustes delicados no siempre son visibles, de modo que ante los ojos impacientes y los talentos reverenciales de las concentraciones incontrastables de poder —así como los “suspicientes profesionales”, siempre afanosos por desnudar las supuestas sedes de la autoridad discrecional, los “núcleos duros de dominación”— cualquier asimetría es vista como una confirmación de sus apresuradas y previsibles identificaciones de dichas sedes y mandos.

Se abre aquí, pues, un dilema interpretativo acerca del alcance de dichas asimetrías, de las razones para establecerlas y de la mejor forma de conjugarlas. ¿Por qué y para qué se reservan ciertas competencias prioritarias a los mandatos ejecutivos en materia presupuestal?. Y, por supuesto, lo que aquí cuenta son las tradiciones interpretativas que llegan a prevalecer en el seno de una ciudadanía y entre los propios elencos que son llamados o aspiran a ocupar la titularidad sobre ambos tipos de mandatos, circulando como monedas de curso excluyente.

3.3 *Dos apuestas diferentes: “majoritarian democracy” o “contestatory democracy”*

Simplificando mucho las cosas, podemos distinguir dos apuestas interpretativas enfrentadas. La primera pretende justificar la desigual división de tareas y responsabilidades en función de **presuntos méritos intrínsecos de los mandatos ejecutivos** y, en esa medida, en cuanto implica una connotación demeritoria para los mandatos legislativos, se convierte en la fuente inspiradora de aquellos equívocos inhibidores a los cuales es preciso desautorizar para abrir el camino al reforzamiento de las habilitaciones parlamentarias. Los méritos alegados residirían, por lo pronto, en el carácter directo y unificado de los mandatos ejecutivos, en tanto éstos, más allá del formato de gobierno, se apoyan explícitamente en una plataforma compartida de acuerdos y alineamientos de juicios, configurando así un ámbito propio de deliberación y de elaboración “internas”, de la cual emanarían las directivas que orientan la gestión gubernamental y los respaldos político-partidarios para defenderlas frente a las restantes plataformas no alineadas. Tal configuración unificada se vería premiada al otorgársele el manejo directo de aquellos componentes del aparato estatal —resortes de autoridad y recursos humanos especializados— asignados en forma más o menos permanente a las gestiones características de los gobiernos. A su vez, tales competencias reservadas

a una plataforma unificada depositan sobre ésta, responsabilidades intransferibles, facilitando el discernimiento de méritos y culpas, aciertos y errores.

Y bien, todas esas características que reúnen los mandatos ejecutivos justificarían que se les otorgue a éstos una posición asimétrica en la dirección de aquellos asuntos de gobierno que, como es el caso de la gestión presupuestal, requieren mandos e iniciativas unificados, responsabilidades no diluibles, acopios de recursos especializados, así como instancias de tramitación y manejo de información parcialmente cerradas al escrutinio público constante. Como contrapartida, los mandatos legislativos no podrían aspirar más que a ejercer funciones de contralor en dichas áreas, en razón de la diversidad irreductible de plataformas, criterios e inspiraciones, de sus compromisos indirectos con la gestión gubernamental en su detalle, de su sano distanciamiento del aparato estatal, así como de las incorregibles deficiencias de idoneidad profesionalizada en el manejo de agendas altamente especializadas.

Como vemos, la primera apuesta interpretativa alimenta la profundización irreversible del divorcio entre ambos tipos de mandatos, desincentiva el trabajo escrupuloso y la continuidad de las acumulaciones parlamentarias en relación con las agendas con impactos más visibles y voluminosos sobre la ciudadanía involucrada, y tiende a dejar demasiadas cosas libradas a los recambios de plataformas gubernamentales, con las consecuencias perversas —inhibitorias de los mejores aportes de los cuerpos parlamentarios— que más adelante serán explicitadas. Y, por cierto, tal apuesta dista de ser “inocente”: ella prolonga tradiciones de moralidad política e institucional prevalecientes en la región latinoamericana —salvo en Chile, Costa Rica y Uruguay, donde han encontrado fuertes resistencias asociadas a tradiciones opuestas— que han venido alimentando los desmedidos sesgos “ejecutivistas” de los experimentos de autogobierno.

A su vez, en esas tradiciones prevalecientes en la región confluyen aportes de distinto nivel conceptual. En el plano superficial, se alimentan de aquellas propensiones —tan indisimuladas como enfermizas— en favor de mandos enérgicos, de gestiones gubernamentales disciplinadas por una orientación unificada, capaces de llevar adelante conducciones ágiles, desembarazadas de compromisos y concesiones que sólo podrían desdibujar sus perfiles propios y diluir las responsabilidades. En cambio, en el plano más profundo de los fundamentos últimos de moralidad política, esas mismas tradiciones institucionales reciben aportes —no siempre ni necesariamente coincidentes— de aquellas interpretaciones doctrinarias de la regla de la mayoría, según las cuales el logro de un respaldo mayoritario —ya sea a nivel de las consultas cívicas generalizadas, ya sea a nivel parlamentario— constituye de por sí un título intrínsecamente habilitante para el buen ejercicio de la autoridad democrática.

Por esa vía, la diversidad de plataformas y alineamientos políticos —consti-

tutiva de los foros parlamentarios— se convierte en un punto de partida a superar, una dispersión inicial a la que el formato institucional debe “procesar” para que desemboque en el discernimiento de un mandato habilitante unívoco², en función de la cual cierta plataforma unificada resulta proyectada como el *locus* privilegiado de la competencia gubernamental. En cambio, las plataformas no alineadas pasan a reubicarse como alternativas momentáneamente desplazadas, divorciadas y desentendidas de la gestión gubernamental, con todas las implicaciones que tal divorcio ahondado desencadena en las prácticas democráticas cotidianas: en particular, el refuerzo sistemático de los sesgos “tribales” y “sectarios” de proyectos condenados a una disputa rígida por el *locus* de mando, cuyo único desenlace es un fallo que discrimina entre los ganadores habilitados y los perdedores impotentes. Y bien, la forma más expeditiva de identificar las acentuadas deficiencias de estas apuestas doctrinarias —propugnadoras de una democracia “mayoritaria” o “consensual”, con notorias filiaciones rousseauianas— consiste en contrastarlas con aquellas otras tradiciones de moralidad política —a nuestro juicio, mejor elaboradas y consistentes en el plano conceptual, y con prolongaciones institucionales mucho más maduras y consolidadas— en virtud de las cuales “*what matters is not the historical origin of the decisions in some form of consent, but their modal or counterfactual responsiveness to the possibility of contestation*”³.

Por supuesto, en esta otra vertiente doctrinaria —propugnadora de una “*contestatory democracy*”, con notorias filiaciones madisonianas— el consenso mayoritario deja de ser un título intrínseco de configuración de autoridad democrática incontestable, para convertirse en un mérito extrínseco, un indicador de que una propuesta —ya sea de tipo sustantivo, ya sea de mera habilitación a una plataforma para llevar adelante una gestión— ha atravesado exitosamente un desfilarero de contrastaciones exigentes. En otros términos, el logro de respaldos mayoritarios en un foro como el Parlamento, que deliberadamente ha sido diseñado para acoger y cultivar la más amplia diversidad de tradiciones morales y cívicas, pasa ahora a ser apreciado en cuanto constituye un indicio suficientemente inequívoco de que los propulsores de la iniciativa finalmente convalidada han tenido que someter a ésta y a sus inspiraciones originarias a un tránsito deliberativo-negociativo en verdad exigente. A lo largo del mismo, esos protagonistas deberían ser obligados a salir al encuentro de todos los cuestionamientos y desconfianzas imaginables, mostrándose capaces de tenerlos en cuenta, de apaciguar los temores más tenaces, de desautorizar las disidencias más crispadas, dar renovadas garantías de que las implementaciones habilitadas admiten revisiones y que, en todo caso, no erosionan

2 Pretensión que resulta desacreditada a partir de los teoremas demostrados oportunamente por K. Arrow, A. Gibbard y M. Satterthwaite a propósito de las reglas de elección, según los cuales ningún procedimiento de contabilización de respaldos o preferencias, en los que estén disponibles más de dos opciones, está exenta de dar lugar a “distorsiones estratégicas” y a desembocar, tanto en resultados inciertos, como en resultados oscilantes, en función del ordenamiento de las consultas.

3 Véase Pettit, 1997: 185.

ineluctablemente los sustratos cívicos de los cuestionamientos.

3.4. *Implicaciones, exigencias, habilitaciones*

Las implicaciones de estas dos apuestas interpretativas de los principios de legitimación democrática permean en los más distintos planos del formato y del funcionamiento de las instituciones democráticas. Aunque no es ésta la oportunidad para extenderse al respecto, conviene recordar que las apuestas a una “*majoritarian democracy*” o “*consent-based democracy*” extreman los recaudos para reducir la dispersión de las plataformas postulantes y de los mandatos adjudicables, elevando los costos de configuración y sustentabilidad de las disidencias minoritarias, otorgándoles escasa o nula incidencia, tanto a nivel de la gestión gubernamental, como a nivel de las internas partidarias.

En cambio, las apuestas a una “*contestatory democracy*” se empeñan en propiciar la diversificación de los mandatos y la pluralidad de las plataformas independientes, en dificultar la formación y la estabilización de alineamientos mayoritarios, en multiplicar las chances y los incentivos disponibles para que los actores minoritarios puedan efectivamente cuestionar a los mayoritarios y poner a prueba la solidez de sus respaldos. Como contrapartida, ese mismo estatuto propicio al perfilamiento de las minorías —sustentables sin costos excesivos— las habilita para ser convocadas a participar plena y responsablemente en la dilucidación de la agenda gubernamental, debiendo asumir así compromisos expresos a través de pronunciamientos precisos y bien documentados, exponiéndose de ese modo a que los cursos de acontecimientos posteriores redunden en desautorizaciones rotundas de sus advertencias cataclísmicas o de sus propuestas desatinadas.

No es preciso esforzarse mucho para identificar las respectivas traducciones de estas dos interpretaciones doctrinarias de la legitimación de la autoridad democrática en relación con la tramitación de las venias legislativas a las iniciativas de la rama ejecutiva en materia presupuestal. Para un modelo de “*consent-based democracy*”, lo decisivo es el fallo mayoritario final, la convergencia de las distintas bancadas parlamentarias en un resultado que establece aprobaciones y rechazos a los lineamientos de gestiones gubernamentales elaborados por dicha rama ejecutiva. Todo lo que hay antes y detrás de ese fallo final —cómo y por qué se elaboró el alineamiento del voto de cada uno de los mandatos legislativos, cómo se superó la dispersión inicial de opiniones y compromisos asumidos por los titulares de esos mandatos, el tenor de las deliberaciones y las negociaciones entre las bancadas, no exentas de “forcejeo”— resulta secundario, ya que no tendrá repercusiones decisivas en la continuidad de un trabajo parlamentario, en el que, en último término, sólo cuentan los sucesivos alineamientos mayoritarios, refrendando o desautorizando las propuestas provenientes del *locus* privilegiado del mando unificado. Por lo mismo, si los legisladores se esmeran por acopiar documentaciones y asesoramientos especializados, lo harán a título individual y

como homenaje a su propia escrupulosidad.

Y como es lógico, el escenario resulta invertido en el marco de un modelo de “*contestatory democracy*”. En esta vertiente, el proceso parlamentario no puede ser reducido a esa función refrendatoria, por cuanto constituye, ante todo, el *locus* privilegiado de la conjugación democrática de la diversidad de opiniones y tradiciones cívicas, el único foro institucional en el que la ciudadanía y sus mandatarios resultan obligados a hacerse cargo de esa diversidad, a que cada una de las plataformas y alineamientos partidarios resulten emplazados a “ver el mundo con los ojos” —y desde los temores— de quienes responden a convocatorias enfrentadas⁴. Por lo demás, en la medida en que el logro de la mayoría ya no es por sí mismo un título de autoridad incontrastable y sólo opera como “zanahoria-incentivo” para intentar desarmar pacientemente las prevenciones más tenaces, el proceso parlamentario, la calidad de las deliberaciones, el manejo de informaciones confiables y de argumentaciones especializadas, pasa a ocupar el centro de la escena y adquirir gravitaciones prolongadas en el devenir del trabajo legislativo en su conjunto.

Ya no se trata, pues, de discernir y recomponer la unidad del mando a través de una sucesión de alineamientos mayoritarios puntuales, cada uno de los cuales se agota en sí mismo y amenaza enhebrar una sucesión de pronunciamientos erráticos y desmemoriados, incapaces de comprometer a las minorías disidentes en una continuidad de indagaciones y reformulaciones continuas, en un itinerario confiable de corroboraciones y desmentidos. Por el contrario, la salud y el vigor de las instituciones democráticas, en vez de depender de aquellas reservas de lealtad cultivadas a título privado por las minorías y los perdedores de las disputas por el mando, pasan ahora a alimentarse cotidianamente con materiales controlables y bien discriminados, a través de la construcción cotidiana de reciprocidad. Se trata en suma de una conjugación generosa de las diversidades y las discrepancias que se allana a prestar amplia acogida a los cuestionamientos más obstinados e infundados, así como a las desconfianzas más crispadas, obligándolas, sin embargo, a establecer de antemano las condiciones y las ocurrencias que podrían llegar a

4 Hannah Arendt identifica el origen y el aporte irremplazable de las instituciones democráticas en ese hacerse cargo de una diversidad irreductible de miras y apuestas, y en el compromiso de revisar y completar nuestra percepción del mundo a la luz de las miradas ajenas y de un careo forzado con escorzos divergentes. Por lo mismo, no vacila en identificar en las narraciones homéricas el orto de un experimento moral que renuncia a la lógica de la victoria y la derrota —poniendo a Héctor y a Aquiles en el mismo plano— y a medirse exclusivamente por los resultados de las actividades colectivas. “De la ambivalencia con que Homero versificaba la guerra troyana resulta ahora una multiplicidad infinita de objetos aludidos, los cuales, al ser tratados por tantos en la presencia de otros muchos, son sacados a la luz de lo público, donde están obligados a mostrar todos sus lados. Únicamente en tal completud puede un asunto aparecer en su plena realidad, con lo que debe tenerse presente que toda circunstancia puede mostrarse en tantas facetas y perspectivas como seres humanos implique”. Véase Arendt, 1997: 111.

desautorizarlas, o que, por lo menos, tornarían inexcusables ciertas revisiones.

Así, pues, la adhesión razonada a un modelo de “*contestatory democracy*” implica estar dispuestos a reformular, en profundidad, los criterios prevalecientes en la región latinoamericana acerca de la división asimétrica de tareas entre los mandatos legislativos y ejecutivos, de las competencias y prerrogativas privilegiadas reservadas a los segundos en materia presupuestal, así como del alcance de los pronunciamientos parlamentarios que los habilitan en ese terreno. En relación con estos pronunciamientos, las bancadas y los mandatos legislativos “ganadores” quedan emplazados, más allá del fallo inicial y de su alcance habilitatorio puntual a la rama ejecutiva, a hacerse cargo de la pertinencia de aquellos fundamentos que alegaron para alinear su voto y para descartar las advertencias de los “perdedores”. A su vez, éstos ya no disponen de márgenes para refugiarse en la impotencia del número, para alimentar impunemente temores indiscriminados, esperando que nadie se acuerde de sus dichos cuando los mismos se revelen como meras acumulaciones de resistencias irresponsables o como gestos testimoniales de oposición apriorística. Y, por cierto, unos y otros, “ganadores” y “perdedores” no pueden estar a la altura de tales compromisos a menos que se dispongan a poner en juego documentaciones y asesoramientos especializados equiparables a los que maneja la rama ejecutiva.

A modo de resumen de lo anterior, pues, en su empeño por dotar a sus protagonismos y pronunciamientos en materia presupuestal de aquellos rasgos de idoneidad y de autoridad que justifican su intervención prescriptiva, los parlamentos de la región deben luchar a brazo partido contra las tres pendientes inhibitoras a las que antes se hizo referencia:

- i) ciertos equívocos tenaces en cuanto al justo alcance que deben asumir las asimetrías de prerrogativas y de competencias reservadas a los mandatos ejecutivos en esas áreas, así como en relación con el tipo de aportes que cabe exigir a los parlamentos de cara a la conjugación de una democracia saneada y vigorosa;
- ii) los desniveles de recursos de información y de asesoramiento especializado que los ponen en desventaja frente a los voceros de la rama ejecutiva, respaldados por cuerpos tecno-burocráticos en permanente contacto con la problemática propia de cada área;
- iii) las acentuadas presiones que desde las instancias ejecutivas se ejercen sobre los mandatos legislativos para que éstos procedan a alinear sus pronunciamientos en esas áreas a las disputas tribales por “el ejercicio del mando”, tratando de sustraer a las bancadas parlamentarias a su misión indeclinable —la conjugación renovada y festejada de la diversidad, la ampliación del mundo a través de la multiplicación de los escorzos manejables en común— para convertirlos en otras tantas sectas combatientes que concurren

al fortalecimiento o al debilitamiento de la plataforma partidaria encargada de la gestión gubernamental.

Aunque las tres pendientes se asocian en una sumatoria de efectos inhibidores, lo cierto es que las dos últimas ponen en juego resortes “internos”, contrarrestables desde el propio fuero parlamentario. En particular, cualquier avance que permita ir remontando la tercera de esas pendientes contribuye a desmontar aquellos equívocos tenaces, con curso generalizado en la región latinoamericana, que ha venido distorsionado las expectativas ciudadanas con respecto a los desempeños parlamentarios.

4. Modernización de la tramitación legislativa de los presupuestos

4.1. Significado de “Presupuestar”

En general se coincide en atribuir al presupuesto el carácter de una decisión (o complejo decisional) excepcionalmente importante, significativo, comprometedor de toda una gestión gubernamental. Hay quienes aseveran que representa “la ley más trascendente de cualquier período legislativo y de gobierno”, aunque nos parece ilógico convertir en absoluta una postulación que sólo cobra sentido expresada relativamente (siempre cabe, en efecto, que el presupuesto sea superado en importancia por otra decisión). De todos modos, resulta claro que se considera al presupuesto un acto de la mayor proyección.

Admitida entonces su repercusión y gravedad, ¿cuál es, en concreto, la índole de la determinación presupuestaria?; ¿qué restricciones, qué condicionamientos y qué presiones la rodean?; ¿cómo se definen y cómo se superan o arbitran las contraposiciones de intereses que el presupuesto suscita?; ¿qué memorias y qué aprendizajes acotan la materia presupuestaria y permiten esas superaciones? Una primera serie de contestaciones sistemáticas a estas interrogantes podría girar en torno a la noción de “distribución”, en perspectiva más bien de la Economía, o de “reparto”, en perspectiva preferentemente de Sociología. El presupuesto sería sustancialmente la caja de los recursos dividida y asignada a diferentes sujetos y reparticiones; sería el anticipo de financiamientos que garantizan efectividad a ciertos proyectos y aspiraciones. El presupuesto constituiría, en términos de actividad pública, “lo que se hará”, con relación al triste destino de lo no presupuestado, que “no se hará”.

Esta primera respuesta, sin embargo, es insuficiente y aun grosera. En el propio abordaje económico, las cosas aparecen, bien consideradas, mucho más plurales, más polifacéticas. Señala sobre este particular el experto uruguayo en asuntos presupuestales Isaac Umansky: “Desde el punto de vista económico, el

proceso presupuestario significa que en cada etapa se presta la debida atención a la eficiencia en la asignación de recursos, a la estabilización y a la distribución. La eficiencia en la asignación de recursos consiste en asignarlos y repartirlos entre los sectores público y privado, y entre las peticiones que compiten entre sí dentro del sector público; y en evaluar las ventajas y desventajas de los objetivos de la asignación de recursos y las de otros objetivos. Para desempeñar estas subfunciones hay que asignar factores de ponderación a los diversos objetivos, establecer métodos para determinar la preferencia colectiva, formular juicios sobre las relaciones amplias entre los sectores público y privado y sobre la forma en que los ingresos, gastos y financiamiento que se proponen los afectarían, y —teniendo presente este análisis— asignar los recursos a los organismos públicos”.

“Al efectuar la asignación —prosigue Umansky— se espera que el organismo presupuestario, en una situación ideal, compense las pérdidas marginales de bienestar que sufre la colectividad como resultado del pago de impuestos con las ganancias marginales resultado de los gastos públicos y logre que sean iguales los beneficios marginales obtenidos de cada unidad monetaria dentro de la administración pública. La función de estabilización requiere una evaluación más precisa de los efectos económicos que ocasionan las operaciones de las administraciones públicas en la economía y del consiguiente ajuste del presupuesto. (...) En lo que hace a la función de distribución, hay que prestar atención al sistema de reparto de los gastos públicos y a los grupos de diversos niveles de ingresos a los que se destinen esos gastos”⁵.

La mención de estas tres subfunciones económicas del presupuesto y de sus más inmediatas implicaciones es de una impresionante contundencia. La percepción del menos informado de los ciudadanos debe ir reconociendo, ante la mera enunciación, que en efecto la asignación no puede desprenderse de alguna previsión racional de eficiencia (previsión que a su vez remite a la distribución entre los sectores público y privado y a la evaluación de objetivos o propósitos), lo que no sería posible sin determinar las preferencias colectivas (en rigor, como se sabe, un imposible). Esa misma subfunción asignativa requiere aproximarse tanto como se pueda a la igualdad en cálculo marginal de pérdidas y ganancias de bienestar colectivo, así como a la igualdad de los beneficios marginales de cada recurso invertido o gastado. Por abreviar, dejamos de lado las dificultades de la estabilización y la distribución.

No hemos hasta ahora salido, empero, de la perspectiva económica del presupuesto, que no agota en absoluto el complejo involucrado en una sola resolución presupuestaria. Tomemos a este respecto sólo otras dos dimensiones. El que elabora un presupuesto opera en una particularísima posición decisional, que, con mucho de optimismo, admite ser caracterizada como la de un mero diseñador

5 Véase Umansky, 1998: 160-161.

y/o autorizador, dependiente de diversos ejecutores. El presupuesto necesita de la administración, para gastar tanto como para recaudar. Todos los estudios de políticas públicas descubren, acumulativamente, nuevas rigideces, nuevas capacidades de resistencia, nuevas autonomías y nuevas capacidades de adopción de resoluciones por parte de cualquier administración moderna. De tal manera que presupuestar supone (en su triple significación económica de asignar, estabilizar y distribuir), traducir la ampliamente incierta recaudación en la no menos incierta aplicación práctica de los recursos.

Segunda dimensión extraeconómica que deseamos apuntar: los grupos de interés tras cada una de las demandas, de los rechazos, de las desigualdades de pérdidas y beneficios marginales, de las “trampas” (evasiones de las cargas, adquisiciones indebidas) que rodean a la determinación del presupuesto y a su ejecución. Se trata de grupos numerosísimos, difíciles de delimitar, formados en torno a intereses no siempre identificados por el saber disponible y, por si todo eso fuera poco, proteicos, escurridizos, cambiantes. El vértigo de una sociedad entera entregada al regateo, sometida a la ley del “tira y afloja” y afectada por infinidad de dilemas del prisionero y análogas situaciones de delicada gestión.

4.2. *La coadministración política de los parlamentos en materia presupuestaria*

Dentro de los marcos generales anteriormente expuestos, en todas las secuencias contemporáneas de reacomodamientos sucesivos de las operaciones de supervisión parlamentaria sobre las autorizaciones y los recursos otorgados a los ejecutivos, los únicos tránsitos que resultan ineluctables e irreversibles son aquellos que se traducen en emplazamientos a ejercer dicha supervisión a través de procedimientos mucho más especializados y sistemáticos, mucho menos puntuales, menos referidos a cada una de las instancias presupuestales, tomadas por separado y, a la vez, respaldadas en el manejo de indicadores mucho mejor discriminados y más flexibles.

En todo caso, dista mucho de haberse pronunciado la sentencia definitiva acerca de los lugares reservados para los desempeños parlamentarios, en las nuevas modalidades que se han venido consolidando últimamente o que se irán consolidando de aquí en adelante. Aún en los casos de aquellos experimentos institucionales mejor arraigados y más maduros, cuyas trayectorias no han sido alteradas por quiebres decisivos de continuidad, aún allí se registran errores, avances y retrocesos, sucesivos cambios de acentos que no terminan de alinearse en una dirección definida. Así, por ejemplo, el Congreso estadounidense, luego de atravesar cuatro décadas —entre 1930 y 1970— de bajos perfiles, en las que los protagonismos

y las iniciativas tendían a concentrarse en la rama ejecutiva, ha pasado a asumir en los últimos 25 años niveles tales como para que se justifique la referencia al período más reciente en términos de la era del “Leviatán Legislativo”⁶.

Cabe destacar entonces la desautorización recaída sobre todos aquellos balances y diagnósticos que se apresuraron a decretar la muerte anticipada de aquellos cometidos de coadministración que las tradiciones institucionales habían confiado a los parlamentos. En este terreno —en el que, más allá del ejercicio de controles y deliberaciones democráticas en torno a las habilitaciones presupuestales, está puesta a prueba la gravitación de los aportes de las bancadas legislativas a la elaboración, revisión y legitimación de los grandes rumbos de gobierno— los experimentos democráticos exitosos que podrían servir como guías son demasiado recientes y fragmentarios. Ellos, en efecto, apenas han empezado a recorrer la diversidad inagotable de alternativas modélicas y de senderos transicionales que hoy se abren frente a ellos.

Y para complicar más las cosas, los experimentos exitosos de consolidación de desempeños legislativos en materia de habilitaciones presupuestales y de controladores de la gestión administrativa, no pueden ser extrapolados indiscriminadamente y sólo dan pie a orientaciones tan escasas como demasiado genéricas. En todo caso, si se pretende extraer algunas recomendaciones de las trayectorias exitosas más recientes, resulta imprescindible el tomar debidos recaudos en relación con (a) las diferencias de formato institucional y con (b) los legados idiosincrásicos de antecedentes y tradiciones parlamentarias acumulados en cada caso⁷. ¿Corresponde acaso concluir que no hay algunos hilos conductores compartibles para salir de ese cúmulo de incertidumbres y de consideraciones casuísticas?; ¿deberían resignarse los parlamentos a orientarse sin mapas, en sus intentos de remontar aquellas pendientes a lo largo de las cuales han visto amenazada sus acreditaciones y visibilidades públicas en cuanto coadministradores y supervisores de los desempeños gubernamentales, frente a los ritmos acelerados y a las renovadas audacias que exhiben estos últimos?.

A los efectos de responder tales inquietudes debe primero descartarse las

6 Referencia extraída del título de una obra de los politólogos estadounidenses Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins, 1993.

7 En el rubro (a) cabe incluir el régimen de gobierno, las composiciones y los alcances tanto de los mandatos ejecutivos revocables o con período fijo (emanados directamente de las urnas o a través de acuerdos de bancadas legislativas, asociados o no a un alineamiento partidario, etc.) como de los mandatos legislativos, sus esquemas de reclutamiento de candidaturas y de adjudicación de cargos electivos, el tamaño de las circunscripciones electorales y el número de escaños parlamentarios a adjudicar en cada una de ellas, etc. A su vez, en el rubro (b) corresponde contabilizar las acumulaciones idiosincrásicas de antecedentes y pautas consagradas por tradiciones bien arraigadas en cuanto a las modalidades de funcionamiento de ambas ramas, a las gramáticas de colaboraciones y controladores recíprocos, a la mayor o menor continuidad y relevancia del trabajo de las comisiones parlamentarias, a las conexiones más o menos fluidas de ese trabajo con las gestiones de las agencias especializadas de gobierno, etcétera.

pistas que desembocan en callejones sin salida. Los parlamentos actuales deben resistirse a la tentación de recobrar sus perfiles dinámicos erigiéndose en instancias compitiendo con las ramas ejecutivas en su mismo terreno, elaborando fallos y pronunciamientos parangonables y simultáneos a los que provienen de las agencias especializadas de gobierno. Tales empeños no sólo serían desgastantes y poco rendidores, sino que, mucho más decisivamente, desencadenarían confusiones y distorsiones, marchas y contramarchas a todo lo largo de una cadena de responsabilidades que iría perdiendo en términos de discriminaciones precisas y de exigibilidades.

En cambio, los mandatos legislativos pueden encontrar en aquellas mismas instancias en las que les corresponde actuar como coadministradores, legitimadores y supervisores de los desempeños de los mandatos ejecutivos —otorgamiento de venias para designación de cargos, habilitaciones presupuestales, auditorías, recepción de cuestionamientos y demandas, etc.— las mejores oportunidades para reconstruir sus acreditaciones en ese terreno, para reasumirse como interlocutores exigentes de los elencos administrativos.

Recientes experimentos exitosos en esa dirección permiten prescindir de una demostración exhaustiva de la transitabilidad de ese recorrido ascendente. Cada uno de los tramos y etapas debe servir para anudar una cadena de compromisos y disciplinamientos recíprocos entre las dos ramas de gobierno, reduciendo así sus márgenes de discrecionalidades y oportunismos impunes. Por lo pronto, la disposición de los Parlamentos a librar autorizaciones y créditos para que los mandatos ejecutivos recién inaugurados puedan poner a prueba ciertas orientaciones programáticas que han recibido un primer aval cívico, tiene que encontrar su contrapartida en aquellos emplazamientos discriminados que acotan los términos, los marcos de viabilidad y los plazos de las autorizaciones libradas, que identifican los diagnósticos asociados a dichas orientaciones y los indicadores de resultados que se tomarán para discernir aciertos y fracasos.

A su vez, la otra cara del ejercicio legislativo de supervisiones exigentes sobre la gestión administrativa es la asunción de responsabilidades por las autorizaciones libradas. Desde el momento en que la rama legislativa ha otorgado venias presupuestales y realizado designaciones de soportes ejecutivos, queda habilitada a emplazar a las distintas bancadas parlamentarias a que no se desentiendan de las consecuencias de sus fallos a menos que estén dispuestas a reclamar formalmente su revisión. Por el contrario, al ajustarse a esas disciplinas de lealtad y reciprocidad en sus relaciones con la rama ejecutiva, los legisladores se encuentran en condiciones de reforzar sus títulos de autoridad: sin liberarse de los compromisos que han asumido como cuerpo al configurar mayorías para otorgar las venias, pueden levantarse sobre ellos para perfilar aquellos distanciamientos exactos, ni muy cerca ni muy lejos, con respecto a las gestiones gubernamentales directas. Esto les permite officiar, ya no solo como instancias de fiscalización y observación

imparcial de desempeños y rendimientos, sino en cuanto custodios encargados de asegurar la continuidad entre las iniciativas actuales y el legado de experimentaciones anteriores, de la retención y preservación de los debates interpartidarios esclarecedores, sustrayéndolos a devenires erráticos y contingencias efímeras.

5. Un horizonte de reformas

En la misma dirección, pues, resulta imperativo concluir refiriendo, aunque sea de modo muy breve, algunas orientaciones reformistas indispensables para consolidar y modernizar los desempeños de los legislativos en la tramitación de los presupuestos. A ese respecto y a título indicativo y no exhaustivo, cabe mencionar los siguientes tópicos:

- i) **Pertinencia de la conformación (o consolidación, según corresponda) de oficinas especializadas para el apoyo técnico al Parlamento en las materias específicas del presupuesto.** Entre los insumos relevantes que estas oficinas pueden ofrecer a los legisladores deberían figurar: asesoramiento en el análisis y provisión de información para la aprobación y seguimiento de la ejecución del presupuesto; interconexión a nivel de información y análisis con las dependencias del Poder Ejecutivo involucradas en el proceso presupuestario; apoyo específico a las comisiones legislativas focalizadas directamente en las materias presupuestaria y fiscal; servicios de información externa en torno a la ejecución presupuestal y su correspondencia con lo aprobado en el ámbito legislativo; etc.⁸.
- ii) **Necesidad de fortalecer y renovar los sistemas de asesoramiento a los legisladores en materia presupuestal y fiscal.** Ello supone el establecimiento de nuevas modalidades de relacionamiento entre asesores y decisores; la recombinação de modalidades articuladoras entre asesoramiento institucional interno y externo, permanente u ocasional, institucional o partidario; la superación y resolución de los habituales desfases entre necesidades y disponibilidad en el trabajo legislativo sobre el presupuesto, en el que a menudo suele demandarse más información que asesoramiento; etc.
- iii) **Consolidación de formas de capacitación permanente a los funcionarios parlamentarios especializados en las materias antedichas.** Ello supone,

8 A este respecto, podrían citarse como ejemplos diversos de este tipo de oficinas especializadas: el “Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal” (PRODASEN), inaugurado en Brasilia en 1972 como soporte de la modernización de las actividades legislativas y administrativas del Senado Federal del Brasil; y el “Centro de Investigación del Congreso Nacional” (CICON) de Bolivia, puesto en marcha en 1993 por el Congreso de aquel país con la asistencia técnica de la Universidad del Estado de New York (SUNY/OIP). Cabe agregar que aunque con formatos diferentes, ambos centros cumplen también otras funciones de apoyo a la gestión parlamentaria.

entre otras cosas, capacitación y actualización en los siguientes rubros: manejo fluido e independiente de los nuevos sistemas de informática, tanto en el ámbito parlamentario como de aquellos correspondientes a la rama ejecutiva; trabajo de análisis fiscal y de fiscalización y contralor de los desempeños de la Hacienda Pública; aptitud de interpretación y evaluación autónomas sobre el presupuesto y su ejecución; conocimiento de experiencias comparadas en el ámbito de los sistemas financieros y administrativos de la región y de sus interrelaciones dentro de los procesos de integración regional actualmente en curso; etc.

iv) Revisión de los formatos institucionales en procura de una optimización efectiva de los desempeños de los Poderes Ejecutivos y Legislativos sobre el tema presupuesto. Cabe indicar aquí que no siempre la eficacia de la acción legislativa en la materia depende de la acreditación constitucional directa de amplias potestades. En el caso del Paraguay, por ejemplo, el Congreso está habilitado constitucionalmente no sólo para reducir gastos sino para reasignar, aumentar o trasladar montos sin limitación alguna, salvo el principio legal del “equilibrio presupuestario”. En la práctica, esta habilitación tan amplia ha derivado en alzas sistemáticas de los presupuestos aprobados en el Parlamento, lo que finalmente termina dejando al Poder Ejecutivo una discrecionalidad efectiva en la liberación y ejecución concreta de los fondos disponibles⁹.

Cabe indicar, por último, que estas y otras propuestas reformistas —como aquellas tendientes a otorgar una mayor transparencia y efectividad a la labor de *lobby* de las organizaciones de la sociedad civil en sus demandas al Congreso— mejoran su *performance* y consistencia en procesos de aplicación gradual, acumulativa y permanente, lo mismo que en el cotejo frecuente con las experiencias internacionales y regionales de modernización y fortalecimiento de la labor legislativa.

9 Véase Mateo Balmelli y Vial, 1998.

Capítulo 8

EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL EN LA DEMOCRACIA Y SUS PROCESOS DE REFORMA Y MODIFICACION EN EL MERCOSUR

Raúl Sapena Brugada

1. Funciones básicas de la justicia en el ámbito de sistemas políticos democráticos

Para muestra basta un botón. El Paraguay tuvo presidentes democráticos. Y tuvo congresos democráticos. Pero nunca fue considerado un país democrático. Los demás países del Mercosur tuvieron dictaduras militares más duras que nuestros presidentes autoritarios, pero, en largos momentos de su historia fueron considerados democráticos.

La única explicación que se me ocurre a esta aparente paradoja, es que el Paraguay nunca tuvo (hasta el naciente experimento iniciado con la Constitución de 1992) una **justicia independiente**.

Sobre cuales sean las funciones del Poder Judicial en una democracia voy a comenzar por lo más simple:

- a) Todas las constituciones contienen en sus primeros artículos o en su mismo preámbulo, la finalidad de “afianzar la justicia” o “asegurar la justicia”.
- b) La constitución real y la parte orgánica de los países crean poderes, para encomendarles la consecución de fines específicos —Esa finalidad de “asegurar la justicia”, se encomienda, principal pero no exclusivamente, al Poder Judicial.
- c) Lo que se llama normalmente “la justicia” (como función o como órgano) es, en realidad un **Sistema Judicial** y lo que se llama “la justicia” como producto, es producto de un Sistema y no solo de los jueces. Si tratamos al Poder Judicial o más concretamente a los jueces como organismos “productores” de justicia, veremos enseguida que el “producto” final, sería incomprensible sin los “insumos” recibidos de otros organismos autónomos (como el Ministerio Público y el naciente Ministerio de la Defensa Pública), la Policía Nacional e incluso los aportes de otros organismos, dependientes de otros poderes, como las Penitenciarias (dependientes del Ministerio de

Justicia y Trabajo), Registros Públicos (dependientes de distintos ministerios), y otros organismos tan diversos como el Ministerio de Relaciones Exteriores (para la legalización de los documentos de entrada y salida al exterior), la Administración Nacional de Puertos y hasta la Aduana, los Municipios que hasta hoy otorgan la matrícula a los automotores, y muchos otros sin los cuales el juez no podría en modo alguno hacer justicia. A esto deben agregarse, los auxiliares de justicia, peritos, traductores, etc., que contribuyen con piezas más o menos completas de convicción, las cuales, aunque ya no rija (como lo dice el *eslogan*) “el sistema de pruebas legales” son muy difíciles de destruir con la formación jurídica especializada del Juez. Agreguemos a eso los abogados y procuradores representantes de las partes y en ese carácter, dueños de la iniciativa en numerosos casos (casi todos en el fuero civil).

Por supuesto, los elementos más cercanos a la justicia que administran los jueces son los Fiscales, los Policías y los Defensores. Los que vivimos en Asunción no nos damos cuenta, pero, aquellos que viven en el interior sabrán perfectamente que no es posible impartir justicia penal solo con jueces. El juez sólo nada podrá hacer sin policías y fiscales, y terminará condenando a todos si no hay defensores.

Julio César Fernández Toro, en el II Congreso Iberoamericano del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y de la Administración, encuentra tres grandes infraestructuras que conforman el llamado Sector de Justicia del Estado:

- a) **La infraestructura de producción judicial**, que está conformada por aquellos órganos encargados de la función judicial (Cortes Supremas, Cortes Constitucionales, Tribunales en general). Organos, siempre según Fernández Toro, cuyo producto final (justicia) está dirigido a los usuarios externos o finales del sector.
- b) **La infraestructura auxiliar de justicia**, que está integrada por los órganos encargados de la preparación y ejecución complementaria de la actividad judicial (policías de investigación y substanciación, Ministerios Públicos, administraciones penitenciarias, registros y notarias, entre otros).
- c) **La infraestructura de apoyo logístico**, que a mí me gusta llamar “la administración de la administración de justicia”, la cual, aunque no se vea, es la responsable de que las cosas puedan hacerse. En la Argentina esta administración pasó, por la Constitución de 1994, al Consejo de la Magistratura. En casi todos los demás países, el Ministerio de Justicia (del Ejecutivo) continúa con esta área administrativa del patrimonio que asegura

la administración de la justicia. El Paraguay es el único país donde, como se verá, el Poder Judicial es casi totalmente autónomo.

Todo el sistema judicial tiene por objeto cumplir entonces uno de los objetivos principales del Estado: **afianzar o asegurar la justicia**.

Pero, ¿cuál justicia? **y no me refiero acá a las definiciones filosóficas que nos da la ética y la filosofía del derecho**. Exijo que mostremos con el dedo a cual justicia (así nominalizada) nos estamos refiriendo y la respuesta sólo se puede dar recurriendo a una redundancia. Nos referimos a **la justicia institucional (la que administran los jueces y magistrados)**, la cual no es siempre idéntica a la justicia a la que se refiere el ciudadano cuando afirma que “debe hacerse justicia” con relación al mismo caso del que están tratando los magistrados. Las sociedades democráticas no han querido que los jueces tengan la total libertad que tenía Salomón para cortar un niño por la mitad.

Desea, la sociedad, que el juez (o el Tribunal o el Jurado) practique una justicia reconocible por todos los ciudadanos y, sobre todo, que pueda ser comprendida y analizada a pesar del transcurso del tiempo. En pocas palabras, **es necesario que se le pueda pedir rendición de cuentas al administrador de justicia** como se hace con los otros administradores. Así pues también, para la justicia debe valer el concepto de “responsabilidad o rendición de cuentas” que se conoce con la palabra inglesa “*accountability*” y para ello es preciso también la **transparencia** (que en materia procesal se busca optimizar con los juicios públicos y orales).

Los jueces y otros integrantes del sistema judicial participan en un procesamiento de datos (desde el punto de vista intelectual) pero desde el punto de vista político lo que hacen es **administrar uno de los servicios esenciales del Estado**: el servicio de justicia y deben estar sometidos, **a similares controles**, por supuesto apropiados para su materia. Este es uno de los lineamientos de la llamada **modernización de la justicia**.

Otro, no menos importante, es tener presente que **la justicia no es un gremio de jueces, fiscales y abogados**. La existencia de un Poder del Estado especializado en la costosa labor de **administrar justicia** tiene un solo justificativo, y es el **usuario** de la justicia, que los juristas llaman **justiciable**. La persona que impetra o pide justicia.

Y este servicio, para ser satisfactorio, debe ser **eficiente**. Es decir, en este caso, lograr su objetivo, al menor costo y en el menor tiempo posible.

Así también, hay muchas personas que no impresionan cuando se les dice que ANTELCO (la empresa estatal de teléfono) sea “deficitaria” porque creen que el déficit es el de la cuenta de ganancias y pérdidas y les parece bien que el

Estado lo subroga. Pero ese no es el principal déficit. El principal déficit son las miles de personas que necesitan teléfono, y no lo tiene. Lo mismo pasa con la justicia. Si solo una minoría puede acceder a ella, no importa que ese servicio mínimo sea bueno o incluso perfecto. **El acceso a la justicia es el nuevo nombre de los derechos humanos**, y el más violado en nuestros países, y específicamente en el Paraguay.

Uno de los sentidos más frecuentes de la expresión **Reforma Judicial** es el que alude a las medidas que se deben tomar para lograr esta modernización del Poder Judicial.

2. La percepción pública y la necesidad de la Reforma Judicial

La pésima percepción que tienen la mayoría de las sociedades de las naciones latinoamericanas sobre la Justicia se basa, sobre todo, en tres problemas que se le atribuyen:

- i) La ineficiencia (v.g., es lenta).
- ii) La deshonestidad (v.g., es corrupta)
- iii) La parcialidad (v.g., es débil frente a las presiones del entorno).

También los empresarios y defensores de las inversiones extranjeras achacan al Poder Judicial su **debilidad** (en este caso, frente a los sindicatos, coordinadoras de campesinos, centrales obreras y de sus amenazadoras manifestaciones y huelgas). La acusan, sobre todo, de ser responsable de la **inseguridad jurídica que ahuyenta las inversiones extranjeras** (v.g., favorable a invasores campesinos, cuatreros y “otros delincuentes”).

En realidad esta es una simplificación de los problemas de un Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia actual, a los 15 días de asumir, se reunió en una suerte de “plenario” que se transformó en un taller de Planeamiento Estratégico. Lo resumimos brevemente porque numerosos consultores nos han dicho que reflejan problemas similares dentro de los países del Mercosur.

Conforme al método utilizado identificamos, entre varios posibles, aquel que parecía el **problema central** y lo definimos con una frase: “**el Poder Judicial es ineficiente**” y a partir de ese problema central, hicimos nuestro “**árbol de problemas**”, que tiene en la parte de abajo **las causas** de esos problemas y en la parte de arriba **los efectos** principales que se quiere evitar.

Los **problemas** son los más importantes porque, a partir de ellos se harán, más adelante **objetivos** del Plan Estratégico.

Como no podemos dibujar “el árbol” nos limitaremos a extender las ramas relativas a los “problemas” en forma lineal, vertical. Todos los problemas deben imaginarse unidos con una línea al **problema central** y a su vez, las causas unidas con el problema al cual acceden.

- a) Existe un desorden general.
- b) El Poder Judicial tiene recursos inadecuados, insuficientes e inoportunos.
- c) Existen condicionantes socio-políticos adversos a la solución de conflictos por vías institucionales.
- d) La corrupción se encuentra generalizada en la administración de justicia.
- e) El Poder Judicial no está afirmado suficientemente como Poder del Estado.
- f) La justicia es costosa.
- g) Las relaciones públicas del Poder Judicial son deficientes.
- h) La celeridad y calidad de los juicios son muy deficientes.
- i) La legislación es inadecuada y obsoleta.
- j) La información interna del Poder Judicial es inadecuada.
- k) Descentralización inadecuada e insuficiente.

Lo que llamamos **objetivos** son en realidad los **resultados que el Poder Judicial desea** obtener sobre la base de los **problemas detectados**. En la metodología utilizada estos objetivos se obtienen simplemente transformando en **positivo** los problemas expresados en negativo. Los **objetivos** obtenidos de esa manera son:

- a) Se afirma y respeta la autarquía judicial por parte del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
- b) El Poder Judicial cuenta con recursos suficientes.
- c) La corrupción es reducida a niveles mínimos.
- d) Los juicios son razonablemente procesados y resueltos en tiempos relativamente breves (calidad y celeridad).
- e) Se establecen relaciones públicas eficientes con los justiciables, sus abogados, la opinión pública y los demás poderes.
- f) Están vigentes los códigos y leyes nuevas y se adecuan a las exigencias del Poder Judicial.
- g) La descentralización se afirma progresiva y racionalmente.
- h) Las informaciones internas del Poder Judicial son óptimas y cuentan con tecnología adecuada.
- i) La justicia es económicamente accesible a todos.
- j) El Poder Judicial está afirmado y reconocido como poder independiente

El logro de estos objetivos tiene **supuestos** que no siempre están en la voluntad y en las atribuciones del Poder Judicial:

- a) Los poderes Legislativo y Ejecutivo aceptan y respetan la autarquía del Poder Judicial (como mínimo el porcentaje establecido en la Constitución Nacional).
- b) El presupuesto y otras fuentes de financiación son suficientes.
- c) Mejora la formación cívica y moral de la población, en especial, la afectada a la administración de justicia.
- d) El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo sancionan y promulgan las leyes adecuadas.
- e) Se cuenta con los medios suficientes y las leyes apropiadas.
- f) Los demás poderes respetan acabadamente las atribuciones del Poder Judicial.

Conforme a los propósitos de la Corte Suprema de Justicia, se vienen ejecutando una serie de proyectos con la colaboración de Organismos Internacionales y Poderes Judiciales de otros países¹. Por supuesto, el **objetivo** principal es la contrapartida del **problema central: lograr eficacia y eficiencia en el Poder Judicial**. A los efectos de tener en cuenta el doble carácter de **organización** e **institución**, por encima de éste, se ubica el **objetivo superior: *El respeto y sometimiento a la ley por los ciudadanos y las autoridades, el equilibrio en los poderes del Estado y la elevación de la educación cívica fortalecen la vigencia del Estado de Derecho.***

Como todo lo que se hace ordenadamente, los resultados no pueden ser inmediatos, y la ejecución de los planes no puede ser rígida (se debe tener en cuenta el *feed back* y modificar sobre la marcha).

- 1 Programas y/o proyectos conforme propósitos de la Corte Suprema de Justicia:
 - a) Programa de planificación consolidada y desagregadas por unidades operativas.
 - b) Proyecto de organización judicial de la Corte y de las circunscripciones.
 - c) Proyecto de fortalecimiento y construcción de infraestructura edilicia de conformidad a los cambios a ser implementados.
 - d) Proyecto de informatización de la Corte y de las circunscripciones.
 - e) Programa de aplicación de políticas de recursos humanos.
 - f) Programa de implementación de la escuela judicial.
 - g) Programa de aplicación de políticas salariales diferenciadas y motivadoras y sistemas de incentivos.
 - h) Proyecto de asesoramiento de planificación presupuestaria.
 - i) Programa de identificación de fuentes alternativas de financiación, cooperación, asistencia técnica, convenio de intercambios y becas.
 - j) Proyecto de operacionalización de centros pilotos de resolución alternativa de disputas.
 - k) Programa de capacitación y formación continua y a distancia.
 - l) Programa de acercamiento a la comunidad y de asistencia continua a instituciones educativas.
 - m) Programa de coordinación con organismos autónomos y otros vinculados a la administración de justicia.

La Reforma Judicial del Paraguay está en marcha, y llevará algún tiempo evaluarla, pero vale la pena volver a destacar que tiene dos características originales. Primero, está siendo llevada a efecto por el propio Poder Judicial. Segundo, se la ha enfrentado con enfoques que pretenden ser, al mismo tiempo, jurídicamente ortodoxos y modernizantes.

Sin embargo, en respeto a la opinión pública, trataremos tres temas principales: (1) la lentitud de la justicia; (2) la corrupción en la justicia; y, (3) la independencia del Poder Judicial

3. La mora judicial o lentitud de la justicia

El tema de la lentitud de la justicia (en general) sin centrarlo en la conciencia penal como se hace generalmente, es complejo y tiene varias causas ya detectadas en todo el mundo:

- a) Hay numerosos conflictos que recargan inútilmente la justicia, pues no se justifica la litigiosidad judicial cuando existen medios más expeditivos de solucionarlos. Se trata del sistema de medios alternativos de solución de conflictos, entre los que se destaca por supuesto la mediación y el arbitraje. En otros países hay impresionantes estadísticas de porcentajes elevados de casos que se solucionaron antes de llegar la justicia.
- b) Una audiencia preliminar oral en todas las jurisdicciones (incluso la civil y comercial), además de la posibilidad de que el juez con consentimiento de las partes derive el caso a un medio alternativo de resolución de disputas, en los casos que continúan, se alivia notoriamente la materia de pruebas pues se determinan cuales son los hechos que se deben probar, es decir los hechos **controvertidos** que actualmente no están definida ni claramente determinados y de buena o mala fe una de las partes o las dos prueban todos los hechos (controvertidos o no) y el juez no tiene tiempo ni oportunidad de rechazar pruebas inútiles sino al dictar sentencia.
- c) No hay dudas de que el marco legal **procesal** condiciona el tema de la lentitud en un alto porcentaje y prueba de ello es que en el Paraguay, en materia laboral, existen muchos problemas, pero **no** el de la mora, porque su procedimiento simplemente no lo permite. El nuevo Código Procesal Penal, preparado en el ámbito del Poder Judicial y presentado al Congreso por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, no solo lo permitirá sino que lo desalentará haciendo a los jueces económicamente responsables de los daños que pudieran ocasionar con su negligencia. El Código entrará en plena vigencia en marzo del año 2.000, pero ya en este momento, está

vigente el capítulo de las medidas cautelares y los procesados no son enviados necesaria y obligatoriamente a la penitenciaría. Por otro lado, el sistema concentrado y la prescripción obligatoria a los 3 años si no se dicta sentencia, con responsabilidad económica de los jueces, corregirá sin duda el más grave problema de mora judicial, probablemente, de toda la América Latina. **Más del 90 por ciento de los reclusos no tienen condena.**

- d) Lo demás es tema de supervisión y control. Parte del control (la más importante) la hacen las propias partes, que gozan de recursos para retardo o denegación de justicia. La excusa de que el abogado no puede enemistarse con el juez ya no corre. En estos cinco años de nueva justicia mas de mas de 190 magistrados han sido cesados como consecuencia de denuncias de profesionales por irregularidades que incluyen generalmente la negligencia y el retardo de justicia. Incluso un magistrado de los Tribunales de Apelación, desde todo otro punto de vista impecable, renunció como consecuencia de una denuncia que, casi con certeza, lograría de su cesación.
- e) En cuanto al control permanente, de supervisión, que permitirá prevenir el problema sin llegar al despido o cesación del magistrado, se verá sensiblemente mejorado cuando concluyan dos proyectos importantes que están siendo llevados adelante con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una reestructuración del gerenciamiento de todas las unidades del Poder Judicial (incluso los juzgados y secretarías) donde muchas veces se pierde tiempo por desorden y falta de gerenciamiento.

4. La corrupción

Antes de comenzar debemos citar un dato importante del cual, desgraciadamente no estamos en condiciones de extraer mas conclusiones que algunas muy elementales, pero que no podemos dejar de poner el tapete. Cuando hablamos de Latinoamérica, debemos tener en cuenta que esta percepción que tienen las sociedades sobre la justicia de su país, es muy distinta en Chile, Uruguay y en Costa Rica, países en los cuales se considera a la corrupción como existente pero excepcional, y en cuanto a la lentitud de la justicia, se la critica pero no con el mismo dramatismo (es un problema técnico y no un problema de derechos humanos), y en cuanto a la independencia del Poder Judicial esta se ataca más bien en cuanto al Poder de los poderosos sociales y económicos, y no tanto a la dependencia del Poder Político.

Esto se refleja en el Indice de Percepción de Corrupción (IPC)² de *Transparency International*, de 1999, donde Paraguay figura entre los 10 países (de

² El IPC "se refiere a la percepción del nivel de corrupción según empresarios, analistas de riesgo, y el público general, en una escala de 10 (altamente limpio) a 0 (altamente corrupto)".

los 99 encuestados) con mayor nivel de percepción de corrupción del mundo (con un puntaje de IPC = 2.0 y en la posición número 91). Chile, en cambio, se halla en el lugar 19, por encima de Israel (20) y de Francia (22), Portugal (21), España (23), Japón (25), Bélgica (29) y otros países del primer mundo. Brasil (45) y Uruguay (42) están por debajo de Chile (19) y de Costa Rica (32); Argentina (71) está peor que Guatemala (68) y Nicaragua (70); junto con Paraguay (91) se encuentran Ecuador (82) y Bolivia (81) entre los países peor posicionados en el Hemisferio, con la excepción de Honduras (94).

¿Qué tienen de común Chile, Uruguay y Costa Rica?, por poner ejemplos claros, y sobre todo, ¿en qué los distinguen estos factores comunes de los otros países latinoamericanos?. Propongo al azar, algunos de estos factores comunes:

- a) Su alto nivel de educación (lo que por supuesto incluye también a sus jueces, y no solo a los usuarios).
- b) Sus mejores índices de desarrollo humano, sobre todo en cuanto a distribución de la riqueza y la mayor cantidad de clase media.
- c) Un más avanzado grado de desarrollo institucional.

Pero difícilmente Chile pueda tener mayor nivel de educación y desarrollo institucional que Francia, de modo que estos datos no pueden ser interpretados con explicaciones apriorísticas que descalifiquen siempre la inteligencia de la percepción pública.

Pero hacemos notar ese punto, cuando hablamos de América Latina, hacemos una generalización que es puramente didáctica. Hay países que no tienen el mismo problema.

En el mismo sentido, un dato interesante y dramático: los países con **menor IPC del mundo**, pueden ser también los poseedores del **mayor Índice de Fuentes de Soborno (IFS)**. En efecto, en el último informe de *Transparency International 1999*, se halla también una lista de Índice de Fuentes de Sobornos, y entre los diez países más corruptores se encuentran: China, Corea del Sur, Taiwan, Italia, Malasia, Japón, Francia, España, Singapur y Estados Unidos (a pesar de que en este último esta penado dar sobornos y no se puede deducir del balance impositivo), pero ninguno de estos sobornos por pequeño que sea se declara como corrupción de la justicia.

4.1. La corrupción y el Poder Judicial

La justicia es un valor excelso y lleva naturalmente al maximalismo. Muchos particulares justifican la corrupción en los contratos públicos porque, dicen, esa comisión no hubiera ido de todos modos al Gobierno. Por supuesto que es un sofisma, pero ni el más cínico diría lo mismo de la corrupción si se trata de la justicia.

En el Paraguay, en lo que nosotros, con orgullo y otros con “retintín” llamamos la Nueva Justicia hemos hecho lo siguiente:

- a) Hemos sustituido totalmente (es decir cooptado de lugares diferentes a distintas personas) mas del 60% de los jueces y fiscales que existían en la época anterior al inicio de la transición, con un método totalmente distinto en el que ya no intervienen los poderes políticos.
- b) Hemos cesado o despedido (a través del Jurado de Enjuiciamiento) a casi 200 de esos jueces así nombrados (frente a 2 casos de los últimos 40 años anteriores).
- c) Hemos organizado la Superintendencia General de los Tribunales, la cual, en 1999 practicó 253 sumarios administrativos y visitó a 100 juzgados de diversas regiones de toda la República.

Y, sin embargo, todavía se habla de corrupción. O somos intrínsecamente corruptos o es necesario buscar otros métodos. Un nuevo enfoque para combatir la corrupción en la justicia debe contemplar los siguientes:

- a) La corrupción en la justicia (lo mismo que la corrupción en las compañías de seguros) no puede hacerse sin **conspiración**, es decir, sin que participen varias personas de todo el sistema judicial. Es muy raro el particular que corrompe a un juez o secretario sin ayuda y dirección intelectual de su abogado. Tal vez eso suceda en las mafias de la frontera, pero aún allá lo harán por medio de sus abogados. Los abogados saben que hay colegas que se han hecho millonarios en la profesión y que hubieran pedido limosna si no fueran corruptores. Saben también que hay grandes profesores y juristas de alcurnia que tienen un traje para el verano y otro para el invierno. La corrupción en la justicia es **conspiración para delinquir**. No solo corrupto el corrupto (en sentido pasivo) sino también el corruptor.
- b) Una vez admitida la afirmación anterior, se debe aceptar que **no se podrá combatir la corrupción sin la colaboración de todos los participantes**. Me refiero, sobre todo, a los abogados. ¿No son acaso ellos, aquellos que son honestos, los que más se perjudican con la corrupción?. Pero además a alguna parte de la sociedad civil que represente a los usuarios de la justicia. La fiscalización ciudadana puede y debe llegar a la justicia. Esta participación de la sociedad civil está siendo experimentada en la República Argentina, con regular éxito. Según Marta Oyhanarte: “En la Argentina el accionar de algunas organizaciones no gubernamentales está generando una nueva cultura cívica que ha de contribuir a la modernización de los sistemas jurídicos en una doble dimensión: un mejor ordenamiento legal y una mayor eficiencia en la administración de justicia”.

- c) Por mi parte, después de casi cinco años de luchar contra estos problemas, creo que estas coaliciones son indispensables, pues, no solo servirán para controlar sino para explicar a los demás poderes algunos gastos que necesariamente implican partidas presupuestarias. En efecto, para lograr un mejoramiento que implique una erradicación de la corrupción en cualquier cuerpo burocrático, como el Poder Judicial, se requiere desarrollo y racionalización de los recursos humanos. Entre las metas, cabe destacar: (i) la profesionalización, formación, promoción y adecuada utilización de los recursos humanos a todos los niveles; (ii) lograr un sistema de seguridad social para todos los operadores de la justicia, incluso los abogados, pero por encima de todo los funcionarios y magistrados; y, (iii) garantizar la carrera del personal y de los magistrados judiciales, y, numerosos otros factores relacionados con la dignidad humana del personal judicial.

5. Independencia y fortaleza del Poder Judicial

La idea de la separación tripartita de poderes, fundamentada por Montesquieu en el espíritu de las leyes, la recibimos como, todos los países latinoamericanos, del ejemplo de la Constitución Norteamericana. Pero la verdadera función de contrapeso del Poder Judicial no fue un obsequio de la Constitución Formal. Recién a principios del siglo pasado (1803), el Juez Marshall, en el famoso caso “Madbury vs. Madison” estableció el precedente que permitió al Poder Judicial revisar y declarar inconstitucionales, leyes y decretos de los otros dos Poderes. El argumento de Marshall ha quedado escrito en letras de bronce de la justicia constitucional y vale la pena repetirlo:

“Hay solo dos alternativas, demasiado claras para ser discutidas: o la Constitución controla cualquier ley contraria a aquella, o la Legislatura puede alterar la Constitución mediante la ley ordinaria. Entre tales alternativas no hay términos medios; o la Constitución es la Ley Suprema, inalterable por medios ordinarios o se encuentra al mismo nivel que las leyes y de tal modo, como cualquiera de ellas puede reformarse o dejarse sin efectos siempre que al Congreso le plazca. Si es cierta la primera alternativa, entonces una ley contraria a la Constitución, no es ley; si en cambio es verdad la segunda, entonces las constituciones escritas son absurdos intentos del pueblo para limitar un poder ilimitable”.

Tampoco en Europa el control judicial y el custodio autorizado de la Constitución Nacional nacieron con la Carta Magna o la Revolución Francesa. La Constitución Austríaca (1920), fue la primera en establecer una jurisdicción constitucional. Recién se contó con tribunales constitucionales en las constituciones nacionales de este siglo: Austria 1945, Italia 1948, Alemania Federal 1949, España, Portugal y otros países Europeos cuentan ahora con una Corte Constitucional capaz de anular o de otro modo corregir el vicio de la inconstitucionalidad de una ley o decreto.

Cuando hablamos pues, de **independencia del Poder Judicial** debemos

saber, que tal independencia no depende solamente de una declaración de la constitución formal, ni de un esquema donde exista una Corte Suprema de Justicia en la cúspide de una pirámide llamada Poder Judicial, aunque, por supuesto, ese es el esquema elegido por nuestras constituciones desde la de 1870 hasta la vigente. Hemos distinguido siempre, la independencia del Poder Judicial como poder, de la independencia de los jueces, y no nos cansamos de repetir tal esquema por considerarlo fundamental. Los jueces deben ser independientes (en el momento de dictar sentencia) no solamente de los demás poderes sino de la propia Corte (o de su Presidente). Siendo independiente el Poder Judicial como poder y siendo independientes los jueces, se logra verdaderamente el ideal de Montesquieu.

Cappelletti, interpretado en varias citas por Augusto M. Morello (*La Corte Suprema en acción*) nos expresa algo que vale como broche de oro sobre el punto:

“Solo un balanceado sistema de comprobación recíproca puede, sin peligro de la Libertad (o libertades en la concepción de Raymond Aron), combinar una **Legislatura fuerte**, con un **Ejecutivo fuerte** *si se suma a tal esquema un sistema de Administración de Justicia fuerte*”.

Este aspecto de la Reforma Judicial, fue logrado, en el Paraguay, desde el punto de vista institucional, en la Constitución de 1992, la cual recalca y apuntala de varios modos la independencia del Poder Judicial como **poder**:

“Artículo 3.- *Del Poder Público.*

El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. **El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control**. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público.

La dictadura está fuera de la ley”.

En muy pocos casos (referentes a la propia Convención Nacional Constituyente y la libertad de cultos y otros con sentido distinto) la Constitución hace especial énfasis **en la independencia** de un órgano. En cuanto a los poderes propiamente dichos **solo lo hace cuando se refiere al Poder Judicial**. Y, lo hace en forma categórica y redundante:

“**Artículo 248.- De la independencia del Poder Judicial.**

Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Sólo éste podrá conocer y decidir en actos de carácter contencioso.

En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios,

podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbitrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determine para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas.

Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley”.

“Artículo 195.- De las comisiones de investigación.

Ambas Cámaras del Congreso podrán constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros.

.....
La actividad de las comisiones investigadoras no afectará las atribuciones privativas del Poder Judicial....”.

“Artículo 249.- De la autarquía presupuestaria

El Poder Judicial **goza de autarquía presupuestaria.** En el Presupuesto General de la Nación **se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central.**

El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el Congreso, y la Contraloría General de la República verificará todos los gastos e inversiones”.

Así pues, nuestra Constitución Nacional, prevé claramente, un poder único **del Estado** (el Poder Público), y tres poderes **del Gobierno, en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control.** La palabra **sistema** debe ser recalcada, pues no pudo ser utilizada, en 1992, en un sentido vago y general, lo que excluye, la idea de una “separación total” que nos diera tres gobiernos en lugar de uno. Excluye también expresamente **que alguno de esos tres poderes quiera sustituir y subrogar a los otros dos ejerciendo él sólo la supremacía de los poderes** (extremo que la Constitución llama expresamente dictadura).

El Paraguay es, desde su origen (constitucional) un **régimen presidencialista.** La Constitución de 1992 intentó combatir el “hiper-presidencialismo” de las Constituciones de 1940 y 1967 que dieron legitimación a la autocracia. Aclaramos que esta legitimación parece no surgir del texto de la Constitución de 1967, y de hecho, en el periodo 1989/1992 de la transición se la usó en forma democrática, pero se prestaba para legitimar la dictadura, precisamente, por la debilidad del Poder Judicial y la ausencia de disposiciones claras sobre el sistema de controles

recíprocos. La Constitución de 1992 aumentó para ello, considerablemente las atribuciones del Congreso y hay varios “residuos” no significativos y casi inaplicables de que algunos convencionales intentaron llevar el régimen hacia un leve parlamentarismo. Pero no lo hicieron. La Constitución sigue siendo claramente presidencialista y esta Corte Suprema de Justicia ha sido firme en no permitir que se la utilice como un instrumento de la lucha entre ambos poderes por un mayor espacio político. En los países latinoamericanos, se está intentando implantar un nuevo sistema que Loewenstein llama “neopresidencialismo pseudo constitucional” cuya principal obsesión es cercenar atribuciones y “reorganizar” las Cortes Supremas y Cortes Constitucionales para gobernar sin su control.

Las demás constituciones del Mercosur, resaltan paralelamente la independencia del Poder Judicial (aunque tal vez la paraguaya sea la más rigurosa al respecto, llegando, por ejemplo, a la autarquía presupuestaria manejada directamente por el Poder Judicial), que ya acabamos de mencionar.

6. Las reformas del Poder Judicial en el Mercosur

No hay una sola reforma sino al menos tres en las que estamos embarcados todos los países del Mercosur (además, por supuesto, de la reforma de todo el Derecho Procesal, Laboral, Social, Civil y Comercial, de Menores, del medio ambiente y del fuero agrario). Refiriéndonos a las reformas básicas que pueden incorporarse como necesarias para una auténtica Reforma Judicial (actual) debemos citar tres reformas sectoriales que **no** citamos en orden de importancia sin solo al azar:

- a) La reforma que lleva a la modernización y mayor eficiencia del Poder Judicial como organización.
- b) La reforma del Derecho Procesal Constitucional sobre todo en materia de garantías constitucionales.
- c) La reforma penal y procesal penal.

Las reformas constitucionales de la mayoría de los países del Mercosur, han incorporado el nuevo derecho de las Garantías Constitucionales (hábeas corpus, amparo, hábeas data, acción de inconstitucionalidad, y otras variantes) además del perfeccionamiento del Control Judicial propiamente dicho (de las leyes y actos de los demás poderes del Estado).

En este momento, concita principal atención la **reforma del sistema procesal penal** que, de por sí, incluye y afecta a la mayoría de las garantías constitucionales (en sentido amplio). Esta reforma, incluye:

- a) La reforma de la Policía.
- b) La reforma del Ministerio Público.

- c) La reforma o fortalecimiento de la Defensa Pública.
- d) La reforma de los procesos de nombramiento y formación de magistrados.
- e) La reforma penitenciaria.
- f) La reforma del Procedimiento Penal propiamente dicho.

Es, pues, una ardua labor la que estamos realizando, y surge entonces lo que yo llamo “la parábola del libro mal impreso”, porque siempre pongo como ejemplo ese caso cuando los expertos en relaciones públicas nos dicen que tenemos que informar a la gente de lo que estamos haciendo. El ejemplo es el siguiente: Ud. escribe un libro y lo lleva a una Imprenta. Desde la primera muestra, el dueño de la imprenta, con gran elocuencia, le cuenta todo lo que está haciendo: envió a sus obreros a Alemania, cambió la tercera parte de las máquinas, despidió a los funcionarios haraganes, etc. Sin embargo, como su libro es malo o imperfecto Ud. no aceptará estas excusas y el dueño de la imprenta tendrá que aguantar las críticas y la pérdida de clientes, hasta que el producto final sea bueno.

Y bien, lo que la justicia debe asegurar o afianzar es un Producto, y como ya lo explicamos, no es solo un producto de los jueces sino de todo un sistema que incluye a policías, fiscales, abogados, defensores, jueces, y muchas personas más. No sólo los poderes judiciales de los países del Mercosur, sino todos los organismos internacionales están, en este momento, trabajando para la Reforma del Poder Judicial. Si el libro, en “la parábola del libro mal impreso” que acabo de narrar, todavía sale imperfecto, solo podemos pedir disculpas, seguir trabajando y, sobre todo, pedir colaboración, a los auxiliares de justicia y a toda la sociedad.

Tercera Sección

Los actores de la política

Capítulo 9

SISTEMAS DE PARTIDOS Y EVOLUCION DE LAS DEMOCRACIAS EN AMERICA LATINA

Patricio Gajardo Lagomarsino

1. Introducción

Al evaluar el rol que desempeñan los partidos políticos¹ en la evolución democrática de nuestras sociedades, debemos tener en cuenta que estas organizaciones están llamadas, principalmente, a cumplir una función central dentro de los procesos democráticos: expresar, representar y organizar las aspiraciones y demandas de la sociedad hacia el poder político, superando los intereses de sus miembros, porque de esa capacidad depende el éxito que tengan en los procesos electorales, donde son protagonistas principales. Esto les permite tener la opción de hacer llegar a sus líderes al gobierno y detentar el poder político, función central en las democracias, porque constituye una acción indispensable para legitimar la acción de las autoridades, otorgándole gobernabilidad y estabilidad al sistema político.

Sin embargo, a pesar de las obligaciones descritas, resulta común escuchar una serie de críticas sobre la incapacidad de estas colectividades para responder a las expectativas de los electores y que, por el contrario, en vez de entregar las bases necesarias para que nuestras democracias adquieran la legitimidad necesaria y se consoliden, han producido un profundo desgaste de la motivación cívica inicial hacia la participación que se vivió con el retorno o, en otros casos, en los inicios de la construcción democrática de la década de los ochenta. Lo cierto es que, en muchos países, los fantasmas autoritarios siguen estando presentes, siendo un permanente recordatorio de la fragilidad de nuestros sistemas políticos. A esto se debe sumar, en muchos casos, una creciente apatía por la política, particularmente en los jóvenes, los que responsabilizan a los partidos de centrar el quehacer

1 **Partidos Políticos:** *Son instituciones intermedias que se ubican en el centro mismo de los procesos electorales, en la gestión del poder político y en la elaboración y definición de las políticas públicas. Véase Cotta, 1986.*

político en la gestión del poder, transformado esta acción en una pasión por el decisionismo².

Aunque muchas críticas pueden resultar válidas, existen elementos que debemos considerar cuando hacemos una evaluación de la labor desempeñada por los partidos políticos en los procesos de transición, consolidación, o evolución que han vivido nuestras democracias. Debemos tener en cuenta, en principio, que nuestras sociedades han vivido un complejo proceso de construcción de instituciones democráticas, una “poliarquización”³ de nuestras sociedades, que conlleva los riesgos propios de echar las bases para que ésta funcione con la participación de la ciudadanía. Y, en este aspecto, la función de los partidos resultó indispensable, negociando, conciliando posiciones, legitimando instituciones, antes que lo hiciera la ciudadanía, lo que involucró una gestión más próxima al poder que a la participación, pero sin esos espacios abiertos por estas instituciones habría sido muy difícil construir las estructuras democráticas que ampararon posteriormente la gestión de la ciudadanía.

Las transiciones involucraron un cambio en el marco institucional que regulaba las relaciones entre el Estado y la sociedad, y lo cierto es que en la mayoría de los países, los partidos fueron actores principales en estos procesos, particularmente en las naciones del Cono Sur de América, incluyendo Brasil, cada uno con sus especificidades y con niveles distintos de institucionalización⁴ de sus sistemas de partidos. Los partidos políticos debieron cumplir con labores de construir alternativas válidas de gobierno y que además demostraran capacidad de dar gobernabilidad a sociedades que en su mayoría enfrentaban fuertes crisis económicas⁵. La ola de democratización que afectó a América Latina en la década del 80 implicó un cambio en la forma en que el poder era alcanzado y ejercido. Así, los que lo detentan ahora, no lo hacen por la fuerza, sino con el consenso

-
- 2 **Decisionismo:** *la pasión por tener acceso privilegiado al dominio de los significados, de manera de poder dar nombre a las cosas sustrayendo esta función al conjunto, depositándola como un factor exclusivo de una casta de “legisladores”.* Véase Leal, 1996: 74.
 - 3 **Poliarquización** (de Poliarquía): Se define como *una serie de instituciones políticas indispensable para el funcionamiento de una democracia en gran escala.* Se distingue por dos características: *la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios de gobierno y hacerlos abandonar su cargo mediante el voto.* Y, supone la presencia de siete instituciones para que podamos definir a un gobierno como poliárquico: 1) *Funcionarios electos;* 2) *Elecciones libres e imparciales;* 3) *Sufragio inclusivo;* 4) *Derecho a ocupar cargos públicos;* 5) *Libertad de expresión;* 6) *Variedad de fuentes de información;* y, 7) *Autonomía asociativa.* Véase Dahl, 1991: 264-267.
 - 4 **Institucionalización:** *Es aquel proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad: el nivel de institucionalización de todo sistema político puede definirse por la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos.* Véase Huntington, 1992: 177.
 - 5 Chile fue el único que vivió el período de transición 1988-1990 con promedios de crecimiento superiores al 7%.

organizado a través de los partidos políticos⁶—lo que en sí constituye un cambio profundo y sustancial en la democratización de nuestro continente.

Ahora bien, las responsabilidades descritas no escinden de culpa a los partidos por no haber propiciado una modernización que les permitiera vincularse de mejor forma con la ciudadanía. Se ha intentado subsanar este déficit con iniciativas como las primarias para elegir candidatos (que son un avance por cierto).

Sin embargo, estas acciones no han cambiado la imagen de los partidos políticos de ser agrupaciones de personas que sólo buscan adquirir el poder político, normalmente a través de elecciones. Ahora bien, es posible que todo *aggiornamento* partidario parta porque los dirigentes reconozcan y valoren el hecho de ejercer esa función legítima y necesaria: ser máquinas electorales; validando un rol que efectivamente cumplen y que los obliga a insertarse en una dura competencia por el poder. Responsabilidad que tiene fuertes consecuencias organizativas en los partidos.

Aún así, esto no los excluye de otras responsabilidades, que es dar satisfacción a la función expresiva, es decir, establecer nexos o enlaces, *linkages* permanentes con la sociedad, que es lo que le permite a una colectividad sobrevivir y lleva, cuando se expresa en todos los partidos, a consolidar un sistema sólido. La evaluación que hace Kay Lawson sobre las razones del fracaso de muchos partidos en América Latina, coloca el acento en la capacidad de establecer estos nexos, lo que no se agota en la búsqueda de representar las demandas de los ciudadanos, porque debemos tener en cuenta que los partidos son las únicas agencias que pueden reclamar tener como razón de ser la creación de una cadena entera de enlace; conexiones que empiezan con los votantes y pasan por los candidatos y los procesos electorales, hasta llegar a la dirigencia del gobierno⁷.

Lawson explica que existen cuatro tipos de enlaces que son separados, pero no mutuamente exclusivos que utilizan los partidos políticos: participatorio, electoral, clientelista y directivo⁸. En el contexto latinoamericano, los dos tipos más comunes serían el electoral y el clientelista; el primero exige que los candidatos respondan a las demandas constituyentes, pero movilicen a sus afiliados solamente para tareas electorales. El segundo, consta del arreglo clásico de “votos por favores”. Los dos tipos son vulnerables a la crisis de enlace; el *linkage* electoral fracasa cuando los oficiales elegidos no responden a las demandas constituyentes, mientras que el clientelista falla cuando las redes patrón-clientela se deshace, por diversas razones.

6 Véase Zelasnick, 1998: 298.

7 Véase Lawson, 1980.

8 Ibid.

9 Véase Boudon, 1998: 9.

Otra parte de la ecuación es la naturaleza de los partidos: por distintas razones, las colectividades políticas nunca han resuelto la demanda de participación. La gran mayoría de los partidos latinoamericanos caen bajo tres categorías: personalistas, clientelistas y/o electoralistas. En el primer caso, se caracterizan por ser vehículos electorales para un líder político, quien normalmente es carismático: Raras veces sobreviven la muerte del líder y sufren de fraccionalismo. Los partidos clientelistas operan bajo el esquema de “votos por favores” y dependen de una red de clientelas, las cuales son más comunes en el campo que en las ciudades. El partido electoralista tiene una organización informal y moviliza a sus simpatizantes únicamente para las elecciones⁹.

Como vemos, la experiencia nos revela que la naturaleza de los enlaces, en la mayoría de los casos, han sido insuficientes o precarios, sumándolo a un discurso de parte de los dirigentes políticos en los que no valorizan la función electoral, que es la que más abiertamente perciben los ciudadanos. De todas formas, existe un largo camino de modernización partidaria para resolver el dilema de los nexos entre ciudadanos y partido.

En muchos casos, la crítica a los partidos y a la política ha tenido como base de sustentación lo que Giovanni Sartori llama el “primitivismo democrático”: aquellas teorías y posiciones que ven en el perfeccionamiento de la democracia sólo el mero aumento de los derechos, la participación y el poder de un número cada vez mayor de personas. Lo problemático de estas concepciones radica, según él, en la sobrevaloración de la “dimensión horizontal de la democracia”, en detrimento de la “dimensión vertical”, es decir, de los aspectos relacionados con la organización jerárquica y el funcionamiento cabal de las estructuras de gobierno¹⁰. Estas cuestiones resultan de extraordinaria actualidad y relevancia no sólo en procesos de democratización y consolidación democrática sino también en democracias establecidas, a raíz de ciertos déficit funcionales que se presentan en los respectivos sistemas políticos¹¹.

El proceso democratizador en nuestros países abrió un alto nivel de expectativas sobre como funcionarían estas democracias nacientes, sin considerar que uno de los desafíos centrales de la dirigencia política es que debían ser capaces de estructurar no tan sólo mecanismos participativos, sino que también otorgar y generar los acuerdos que le dieran sustentabilidad.

Teóricamente, a los partidos les corresponden las siguientes funciones: (1) **Estructuran el voto**: son los que le dan sentido a las elecciones y al sufragio. Hasta el momento, los partidos políticos son verdaderos monopolizadores de los procesos electorales —no significa esto que los votos vayan a los partidos y a

10 Véase Sartori, 1988.

11 Véase Monsalve y Sottoli, 1998: 43.

12 Véase Cotta, 1986: 115.

13 Véase Bartolini, 1986: 237.

los candidatos, sino que el partido es el elemento de orientación de las opiniones; (2) **Integran, movilizan y generan participación**: todo como parte de un mismo proceso, es decir, se debe evaluar cómo el partido promueve la actividad y la participación política, generan debate, incorporando nuevos grupos; (3) **Reclutan el personal político**: se refiere en muchos casos al personal que ocupa posiciones representativas, como también puede ser al personal gubernamental; (4) **Agregan los intereses y las demandas**: que surgen en la sociedad en forma de políticas y programas generales; y, (5) **Contribuyen a la formación de las políticas públicas**: establecen una relación existente entre los programas de los partidos y las políticas puestas en marcha por los gobiernos¹².

Intentar una evaluación sobre cómo los partidos han cumplido estas funciones nos lleva a tener que reconocer que éstos no pueden ser estudiados como un todo homogéneo, sino que existen tanto sistemas de partido como países que han tenido una evolución particularmente diferente, por lo que debemos establecer categorías distintas sobre el desarrollo de las democracias y sus proyecciones.

2. Sistemas de partidos, fragmentación, polarización e institucionalización

El origen y el desarrollo de los partidos políticos tienen su génesis en la ampliación del sufragio, en la incorporación de nuevos sectores de la sociedad a los procesos políticos, por lo tanto conlleva a la generación de una relación de interacción entre el Estado y la sociedad, como lo advierte Stefano Bartolini¹³, que involucra una nueva forma de asumir las relaciones de poder y legitimidad en el sistema político. Conlleva el desarrollo de las instituciones democráticas representativas, en particular del parlamento y la vinculación entre mayoría parlamentaria y poder gubernativo. En general, los estudios sobre los partidos se han hecho sobre la base del análisis de los casos europeos, que funcionan con regímenes parlamentarios, semiparlamentarios o semipresidenciales, que no es el caso de los países latinoamericanos que en su totalidad constituyen sistemas presidenciales.

Este diagnóstico ha llevado muchas veces a cuestionar la validez que puedan tener conclusiones de estudios clásicos y ampliamente validados sobre el tema, como el de Giovanni Sartori que es reconocido y utilizado frecuentemente por los especialistas¹⁴. Sus críticos, afirman que las variables consideradas por este, responden a una dinámica política que supone una relación de generación del gobierno por medio de la capacidad de los partidos de generar coaliciones y mayorías, lo que no sucedería en los sistemas latinoamericanos, porque el Poder Ejecutivo y el Legislativo se relacionan y responden a procesos electores diferentes e incluso

14 Véase Sartori, 1980.

15 En el **parlamentarismo**, la ruptura partidaria puede implicar la caída del gobierno, en el caso del **presidencialismo**, implica la pérdida del apoyo necesario para llevar adelante las políticas públicas, y en el extremo, la parálisis de la estructura de gobierno.

a distintos niveles de apoyo.

El presidente se elige de manera directa en los regímenes presidenciales y es el principal cargo en términos de autoridad política, y en este caso enfrentamos a dos sistemas de partidos, uno en el ámbito legislativo y otro en el ámbito presidencial¹⁵. Lo cierto es que de todas formas los criterios de clasificación, como la variable ideológica que determina niveles de distancia entre las propuestas de los partidos, la capacidad de coalición que demuestran entre ellos, en especial los partidos pequeños, y el impacto que tiene un partido en los otros miembros del sistema, lo que se conoce como capacidad de chantaje, no pueden ser olvidados cuando analizamos los sistemas de partidos de nuestra región.

Por otro lado, no existen pruebas que nos indiquen una relación de detrimento entre los regímenes políticos y el desarrollo de un determinado sistema de partido, como lo concluye Dieter Nohlen, que contribuye con una perspectiva que pueda clarificar el problema¹⁶. No existe una relación causa-efecto entre el sistema presidencial y el sistema de partido¹⁷, incluso si agregamos la variable de los sistemas electorales. Todos los factores se interrelacionan, pero no determinan necesariamente el tipo de sistema de partido que tiene una sociedad dada. Según este autor, los aspectos que deben tenerse en cuenta en el estudio de los sistemas de partido no se diferencian sustancialmente de las tesis de Giovanni Sartori, aunque este valorice de manera más estricta el rol del marco institucional en el que se desarrolla la dinámica partidista. Según Dieter Nohlen debemos tener en cuenta en nuestro análisis: (1) el número de partidos; (2) su tamaño; (3) la distancia ideológica entre ellos; (4) sus patrones de interacción; (5) su relación con la sociedad o con grupos sociales; y, (6) su actitud frente al sistema político.

Pero independiente del análisis teórico que podamos hacer, nos parece necesario condensar una serie de aspectos que valorizan los estudiosos de los partidos, incorporando análisis de la contingencia, de manera de establecer una relación entre los aspectos teóricos y la realidad de los procesos políticos, de manera de llegar a alguna clasificación tentativa, que creemos indispensable, para saber hacia donde van las democracias de nuestra región.

En un sugerente estudio sobre los distintos factores que debemos evaluar

16 Véase Nohlen, 1998.

17 **Sistema de Partidos:** *Es un conjunto de interacciones normadas en la competencia entre partidos.* Véase Mainwaring y Scully, 1995. Según Giovanni Sartori es el sistema de interacciones que resulta de la competencia entre partidos, implicando así, que las interacciones establecen los límites, o al menos la limitación del sistema. Véase Sartori, 1980.

18 Véase Zelaznick, 1998: 285-315.

19 Véase Mainwaring y Scully, 1995: 100-101.

20 Para estudiar en profundidad ese tema se recomienda véase Scully y Valenzuela. 1993.

en un análisis de este tipo, Javier Zelasnick¹⁸ logra establecer tres criterios que nos parecen fundamentales como elementos de medición: (1) **la fragmentación partidaria**; (2) **los niveles de polarización**; y, (3) **los niveles institucionalización de los sistemas de partido**.

La fragmentación del sistema de partido es uno de los elementos que debemos considerar y que tanto Giovanni Sartori como Dieter Nohlen destacan, pero que ciertamente constituye en su formulación original un factor fundamental del esquema del primero. Si bien es desenfatisado en escritos posteriores, es reintroducido por una amplia bibliografía que advierte sobre los peligros del presidencialismo, especialmente cuando éste es combinado con sistemas de partido multipartidistas¹⁹. En efecto, mientras Giovanni Sartori señala que el factor determinante que explica el impacto de los sistemas de partidos sobre el funcionamiento y la estabilidad del sistema democrático es la polarización, los nuevos estudios plantean que eso es válido sólo para los sistemas parlamentarios, y que para el presidencialismo latinoamericano la variable más importante es el grado de fragmentación del sistema de partido.

El nivel de polarización o “distancia ideológica”, como diría Giovanni Sartori, lo medimos por medio de las diferencias entre proyectos políticos, en los objetivos que se pretenden alcanzar cuando se llega al poder. Si bien esto es claramente identificable en países europeos en donde la diferencia de propuestas —al menos hasta la vigencia de la guerra fría— era uno de los factores decisivos en la competencia partidaria, en nuestros países, no resulta ser un factor fácil de identificar a excepción de Chile, el que hasta la década del setenta tenía referentes ideológicos fuertemente presente en la acción política, que lo identificaban como un sistema multipartidista polarizado. Sin embargo, hoy la tendencia luego de la restauración democrática, es que el factor ideológico haya ido paulatinamente perdiendo fuerza. De hecho, la mayoría de los partidos han tendido hacia una lógica centrípeta, abandonando posiciones extremas, lo que no significa, eso sí, que en casi toda la década la identificación clásica en tres sectores, centro, derecha e izquierda, no hayan mantenido los tradicionales tercios de la fuerza electoral²⁰.

Por lo tanto, lo que resulta claramente explicativo en el caso de nuestros sistemas de partidos es la necesidad de combinar estos dos criterios, porque ninguno explica por sí solo la lógica del sistema. La fragmentación sólo nos permiten aproximarnos a la complejidad en la que se mueven las negociaciones políticas de los dirigentes. A un mayor número de partidos, más complejos serán los niveles de interacción y si estos se traducen en la formación de gobiernos de

21 Véase Gajardo Lagomarsino, Patricio. 1999. “Elecciones y estabilidad en Argentina”. Artículo publicado en la Pág. A 2 del diario *El Mercurio* de Santiago de Chile, Viernes 22 de Octubre.

22 Véase Sartori, 1980.

23 Véase Bendel, 1998.

coaliciones, es dable considerar que los enlaces entre partidos y sociedad se pueden estar expresando en la mecánica partidista, lo que significa un avance hacia un sistema de partido que refleja un mayor desarrollo político, siempre y cuando se haya institucionalizado, que es un aspecto que debemos evaluar.

Un ejemplo de esto lo encontramos en la Argentina, que hasta las elecciones presidenciales del 24 de Octubre 1999, que llevó al triunfo a la Alianza y al poder a Fernando de la Rúa, reflejaba una dinámica próxima al bipartidismo entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), con fuertes tendencias al desarrollo del liderazgo personalista o caudillista. La gestión de Carlos Menem estuvo marcada, particularmente en su primer periodo (1989-1995), por esa impronta, pero esto no impidió que su propio partido, el PJ, fuera democratizando su estructura interna, alejándose de su tradicional estilo populista de dirección, adaptándose a nuevas demandas, lo que le ha permitido consolidar su fuerza electoral en el ámbito parlamentario y de gobernaciones provinciales, a pesar de la derrota de su candidato presidencial, Eduardo Duhalde.

Por otro lado, debemos reconocer que el surgimiento de una fuerza de centro izquierda, como el Frepaso —un heterogéneo movimiento formado por ex justicialistas y sectores de izquierda que lograron interesantes desempeños electorales en las elecciones de 1995 y 1997— contribuyó a la formación de la Alianza con la Unión Cívica Radical que llevó a Fernando De la Rúa al gobierno. Esto constituye un avance hacia la generación de un cuadro partidario más complejo, que debiera influir en la forma como se maneja el gobierno, disminuyendo la posibilidad de revivir una lógica personalista, por la necesidad de mantener mayores niveles de negociación entre los detentadores de la autoridad.

Estos sectores debieron reconocer las reglas del juego económico que Carlos Menem había impuesto; sólo cuando lo hicieron ganaron la confianza del electorado, lo que se reflejó en las elecciones legislativas de 1997, y se proyectaron como una alternativa para llegar al poder. Esto incluyó principalmente validar la convertibilidad, la aceptación de las privatizaciones y la apertura internacional de la economía²⁴. En este caso estamos en presencia de una evolución hacia un sistema multipartidista moderado de acuerdo a la tipología de partido de Giovanni Sartori, en la que jugó un importante rol la ciudadanía al exigir a los partidos aceptar determinadas reglas, antes de legitimar a la Alianza como opción electoral²⁵.

Como complemento a los criterios de fragmentación y polarización, Petra Bendel nos agrega la necesidad de evaluar los niveles de confianza o de conflicto

24 Véase Sartori, 1980.

25 Véase Bendel, 1998.

26 Véase Sabino, 1995.

entre los partidos porque eso nos permitirá reconocer si estamos en presencia de sistemas conflictivos mixtos, consociativos o acomodativos en este plano²³. Recordemos que para Giovanni Sartori la polarización se expresa fundamentalmente por medio de la distancia ideológica entre los partidos, lo que puede ser muy útil en regímenes parlamentarios, pero no nos explica necesariamente las relaciones entre Presidente y el Congreso en un régimen presidencial²⁴.

Al respecto, Bendel, nos señala que más allá de medir la distancia ideológica entre derecha e izquierda, es necesario preguntarse, cuál es el comportamiento reiterado que expresan las relaciones entre los partidos; si el tipo de competencia se traduce en determinadas relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo; si tiene el Presidente una mayoría parlamentaria; si éste es no es el caso, cómo se comporta la mayoría parlamentaria; si se producen situaciones de bloqueo o no; cómo se comporta la oposición. Debemos, entonces, distinguir lo que ella denomina el factor confianza o desconfianza, para determinar si nos encontramos o no frente a un sistema partidario “consensual”, en el que los partidos políticos representados en el parlamento, más allá de la distancia ideológica, no se encuentran muy alejados y poco dispuestos a colaborar entre ellos y, por el contrario, revelan un alto grado de apoyo²⁵. Si enfrentamos sistemas partidarios “conflictivos”, en que los partidos políticos se tienen muy poca confianza mutua, por relaciones históricas de conflicto, interrupciones frecuentes de los procesos democráticos y acusaciones mutuas sobre la responsabilidad de las colectividades en estos procesos, corrupción, excesivo personalismo en la gestión del poder o niveles de permanencia excesivos que hacen perder la esperanza de un recambio en el poder por medio de la vía electoral, o el uso frecuente del fraude, se corre el riesgo que el sistema sufra una total pérdida de credibilidad.

En una tercera categoría están todos aquellos sistemas partidarios con características mezcladas, considerados como consociativos o acomodativos, en la medida que responden a determinados acuerdos para enfrentar situaciones de crisis. Digno de mencionar como ejemplos de este tipo son Venezuela y Colombia, que están en una profunda crisis por incapacidad de estos acuerdos consociativos de adaptarse a nuevas realidades y porque los partidos se transformaron en colectividades con enlaces de corte fuertemente clientelístico.

En el caso de Venezuela, el sistema político que colapsó con la llegada del Presidente Hugo Chávez al poder y la elección de la Asamblea Constituyente, nació como resultado de un exitoso proceso de transición hacia la democracia, luego del derrocamiento del dictador Pérez Jiménez en 1958 por oficiales subalternos del ejército. Bajo el liderazgo de los dos partidos que controlarían la vida política

27 Gajardo Lagomarsino, Patricio. 1999. “Constituyente y democracia en Venezuela”. Artículo publicado en la Pág. A 2 del diario *El Mercurio* de Santiago de Chile, Sábado 24 de Julio.

del país hasta el inicio de la década de los noventa —Acción Democrática (AD), de centro izquierda (de Rómulo Betancourt) y Copei, socialcristiano (de Rafael Caldera)— se logró la estabilidad política del país a partir de un pacto político (lo que se denominó Pacto de Punto Fijo) que reguló las elecciones de ese año de manera que los partidos se comprometieron a respetar los resultados de los comicios y a formar un gobierno de unidad nacional.

El bipartidismo se mostró operativo y capaz de sostenerse en el tiempo. Durante varias décadas Venezuela encontró la fórmula para administrar sus conflictos mientras los partidos se alternaban en el poder y se daba un crecimiento sostenido por la riqueza petrolera del país, por lo tanto, se tendió a identificar el funcionamiento del sistema político con los beneficios concretos que se percibían en lo económico y social. Sin embargo, este recurso también fue utilizado por los gobiernos como un mecanismo para consolidar su poder, por medio de un fuerte paternalismo estatal²⁶. Estos se desentendieron de la necesidad de recaudar impuestos internos, con lo que aparecieron ante los ciudadanos como proveedores de bienes y servicios, lo que sumado a una constante expansión de la actividad del Estado, al cual se le pedía todo y se le hacía responsable por todo, se fue estimulando la pasividad de los ciudadanos y profundizando el clientelismo: los gobernantes, dotados de profusos medios para responder a las peticiones, colectivas o individuales que se les hacían, fueron gradualmente utilizando este poder para beneficiar a su adeptos y seguidores.

Cuando los precios del petróleo se vinieron abajo, toda la estructura comenzó a colapsar. La estabilidad política y social se desmoronó y junto con ello, el entretrejo orgánico que daba sustento a la gobernabilidad. La prédica generalizada contra los partidos políticos —vistas como estructuras cerradas, impermeables a las demandas de la ciudadanía o de sus propias bases y relacionadas con la corrupción— se veía alimentada por la convicción de que el deterioro económico era provocado por el mal manejo de los dineros públicos y no por el agotamiento de un modelo y por una modernización económica pendiente, que distanciaba cada vez más a Venezuela de las reformas en las que estaban empeñados otros países del continente a comienzo de los noventa. Esto fue creando una matriz en la opinión pública que hacía responsable a los partidos políticos por todos los males económicos y sociales conocidos. El aumento inusual de abstencionismo electoral y la actitud complaciente de la población frente a la intentona golpista del Cnel. Hugo Chávez, quien el 4 de febrero de 1992 irrumpió a tiros en las calles de Caracas buscando derrocar al social demócrata Carlos Andrés Pérez, revelaron el fuerte descontento existente contra los partidos, la dirigencia política

28 **Democracia delegativa:** Se aprecia en la devaluación de los mecanismos representativos combinado con el debilitamiento del poder infraestructural del Estado. Este desencanto, es un repliegue político que inclina a los ciudadanos a *delegar* sus reclamos y demandas en nuevos

tradicional y la decadencia del Estado venezolano. Factores todos estos determinantes para el posterior triunfo de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de Diciembre de 1998²⁷.

El caso colombiano, nos ofrece una realidad comparable con el venezolano si consideramos que la frágil democracia en ese país ha subsistido estos últimos cuarenta años por la habilidad de la dirigencia política de ir creando las condiciones para convivir con la violencia, intentando pacificaciones transitorias, y manteniendo la capacidad del gobierno para satisfacer parcialmente las demandas sociales. Este frágil equilibrio entre control político y “violencia tolerable”, alcanzó su máxima expresión en el denominado Frente Nacional: acuerdo entre el partido Liberal y el Conservador, que rigió entre 1958 y 1974, que tuvo como fin acabar con décadas de luchas ente ambas colectividades; fue transitoriamente exitoso porque fijó los parámetros que otorgaron la estabilidad al sistema político por medio de un monopolio de los dos partidos, que se alternaban en la Presidencia y controlaban el Poder Legislativo.

Estos acuerdos, sin embargo, no se traspasaron a la sociedad, la violencia bandolera de los cuarenta y de los cincuenta, no fue eliminada sino que fue derivando hacia una acción armada más organizada, liderada por dos grupos guerrilleros marxistas, las FARC y el ELN, que el Estado no lograba controlar. En los ochenta y noventa la matriz guerrillera controlaba grandes extensiones del país y se fusionaba con otros actores, los paramilitares, las autodefensas y el narcotráfico que evolucionó hacia el narcoterrorismo; todos estos grupos fueron erosionando las instituciones políticas, corrompiéndolas y disminuyendo aún más su capacidad de acción.

Los dirigentes de los dos principales partidos intentaron responder a esta nueva crisis abriéndose a nuevas fuerzas políticas para que canalizaran institucionalmente el descontento, e iniciaron reformas políticas, judiciales y administrativas de manera de ganar credibilidad. La expresión máxima de esta búsqueda fue la promulgación de la Constitución de 1991, que pretendió, sin éxito, romper con el monopolio de los partidos tradicionales. Sin embargo, el tiro de gracia a todas estas iniciativas, fue el legado que entregó a Andrés Pastrana, su antecesor, Ernesto Samper, quien fue acusado de recibir dinero del Cartel de Cali, para financiar su campaña presidencial en 1994 y a pesar que fue exonerado por el Congreso en julio de 1996, el procedimiento fue criticado por su precariedad jurídica, consolidando una fuerte desconfianza en la opinión pública acerca de la capacidad del Congreso y la Presidencia para ejercer sus funciones constitucionales.

líderes que manifiestan que la acción política dentro del marco de las instituciones representativas son obsoletas e improductivas. Ej. Fujimori, Menem, Collor de Mello. Véase Cavarozzi, 1993.

29 Véase Mainwaring y Scully, 1995: 92.

Como vemos, las experiencias descritas nos indican que no necesariamente los niveles de acuerdos entre los partidos permiten resolver las situaciones de crisis a un largo plazo. Si estos no desarrollan los enlaces adecuados (electoral, participativo y directivo) con la sociedad, difícilmente podrán mantenerse en el tiempo, porque tarde o temprano tenderán a entrar en una crisis que los sustituya como mecanismos válidos de sustentación del poder —como sucedió en el caso de Venezuela— o subsistir, pero sin capacidad de establecer una conexión válida con los distintos sectores de una sociedad, enfrentando una crisis de gobernabilidad profunda como se aprecia en el caso de Colombia.

Debemos agregar otro factor en nuestro análisis que tiende a distorsionar el rol que cumplen los partidos en nuestras sociedades, y que se expresa en la función que pueden ejercer determinados caudillos o líderes personalistas al reemplazar, en muchas ocasiones, a las estructuras institucionales para resolver los problemas. A partir de los problemas de gobernabilidad que responden a la desconfianza entre partidos, sumados a una crisis económica profunda, se ha instaurado un modelo de “democracias delegativas”³²⁸ que se sustentan en una figura que ejerce un fuerte liderazgo personalista y que construye su discurso a partir de una profunda crítica al funcionamiento de la institucionalidad democrática, por corrupta, clientelista o ineficiente. Alberto Fujimori en Perú y Fernando Collor de Mello en Brasil, representan claramente ejemplos de este tipo —la experiencia de Hugo Chávez en Venezuela, con variaciones, nos reflejan otro esquema de este tipo.

No debemos olvidar que estamos evaluando sociedades que han vivido profundas transformaciones, ya sea porque han vivido una experiencia autoritaria de larga duración y con fuertes niveles de represión política, o porque los sistemas de partidos que existen no cumplen o nunca han cumplido los roles de enlace entre la sociedad y la autoridad política. Por lo tanto cabe incorporar nuestro tercer criterio de análisis, los niveles de institucionalización de los partidos, como una variable importante para comprender el funcionamiento de los sistemas.

Scott Mainwaring y Timothy Scully nos señalan que la institucionalización la podemos entender como un proceso a través del cual se afina y se da a conocer efectivamente, aunque no sea universalmente aceptada, una práctica u organización. Los actores desarrollarán expectativas, orientaciones y conductas basándose en la premisa de que esa práctica u organización prevalecerá en el futuro previsible. En el caso de un sistema de partido este se encuentra institucionalizado cuando apreciamos los siguientes requisitos: 1) Estabilidad en la competencia entre los

30 Véase Mainwaring y Scully, 1995: 102.

31 Véase O'Donnell y Schmitter, 1986.

32 Véase Lipset y Rokkan, 1967.

partidos; 2) La existencia de partidos que tengan raíces más o menos estables en la sociedad; 3) La aceptación de los partidos y las elecciones como instituciones legítimas que deciden quién gobierna; y, 4) La existencia de organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables²⁹.

La importancia de este factor resulta evidente en sociedades en procesos de cambio, porque se pueden establecer límites a las incertidumbres que nos depara el futuro. Si consideramos que los partidos son actores claves que estructuran el proceso político y le otorgan legitimidad a los procesos electorales, las elites políticas basarán su conducta en la expectativa de que las elecciones serán la ruta principal hacia las tareas de gobierno. Si esa expectativa comienza a erosionarse, también comienza a desgajarse la institucionalización del sistema de partido. En un sistema de partido institucionalizado, los partidos son actores claves en determinar el acceso al poder. Son las elecciones abiertas las que deben constituir el proceso real para determinar quien gobierna, y los principales actores deben contemplarlas como tales.

En ausencia de un sistema de partidos institucionalizado, la política democrática es más errática, resulta más difícil establecer una legitimidad y resulta más difícil gobernar. Elites económicas poderosas tienden a tener acceso privilegiado a quienes deciden la política. En ausencia de controles y equilibrios institucionales bien desarrollados muchas veces prevalecen las prácticas patrimoniales. Mainwaring y Scully advierten, sin embargo, que no resultan necesarios niveles muy altos de institucionalización de los partidos. Casos como el de España y los Estados Unidos nos demuestran que las democracias pueden funcionar razonablemente bien sin sistemas de partidos extremadamente institucionalizados. “Si bien esos dos países tienen sistemas de partidos que son menos institucionalizados que aquellos de muchos países europeos, se hallan a gran distancia de tener la inconsistencia y la volatilidad que caracterizan a los sistemas incipientes de muchos países de América Latina”³⁰.

3. Una mirada a las experiencias

Hay que tomar en consideración el hecho de que muchos sistemas de partidos latinoamericanos aún no se han consolidado, estructurado o institucionalizado de lleno. Entre los sistemas estructurados, existe solamente un sistema de partido único —Cuba— y uno de partido hegemónico —México— (además de Nicaragua entre 1979 y 1990). Mientras tanto, el número de sistemas bipartidistas es relativamente alto en comparación con el resto del mundo. Actualmente encontramos tres sistemas bipartidistas: Colombia, Costa Rica y Honduras. Venezuela fue otro

ejemplo hasta la llegada de Hugo Chávez. Tenemos el caso raro del tripartidismo que se aprecia en Uruguay, donde desde hace tiempo el sistema de lemas había estado tapando un fraccionamiento partidario efectivamente mayor que el que se manifestara en el bipartidismo tradicional. Únicamente Argentina y Chile disponen de un pluralismo moderado. El tipo de pluralismo polarizado previsto en la tipología de Giovanni Sartori, hoy por hoy, no existe entre los sistemas institucionalizados latinoamericanos.

Sin embargo, un alto nivel de institucionalización no garantiza, por sí solo, que derivemos en un sistema democrático; en este caso, la referencia a México resulta reveladora con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Al PRI debemos entenderlo —como señala Giovanni Sartori— como un partido hegemónico, que se ha mantenido en el gobierno por medio de mecanismos que controlan e impiden la competencia leal con otras colectividades, como es el ejercicio monopólico de la administración del Estado, lo que dificulta o hace imposible en la mayoría de los casos, cualquier posibilidad de fiscalización de la gestión de las autoridades, generándose una corrupción estructural que ha facilitado la generación de redes de lealtades entre los grupos que se benefician del poder. Además, esta entidad ha ejercido históricamente influencias en las estructuras y asociaciones gremiales, muchas de ellas creadas por el propio partido, limitando y regulando sus demandas, y en última instancia ha hecho uso del fraude electoral, como un instrumento que le ha permitido transformarse en una estructura política imbatible.

Desde la década del setenta, eso sí, se observa un gradual, pero sostenido debilitamiento de las capacidades descritas, lo que ha llevado al PRI a ir dando espacios a sectores de la oposición, lo que ha generado fuertes tensiones entre sectores que evalúan que la única forma de mantener al PRI en el poder es adaptándolo como estructura competitiva y otros que asumen que cualquier modificación a las bases de sustentación del régimen lo llevarán a una crisis profunda e irreversible. Sin embargo en 1982, la crisis de la deuda externa, llevó a la colectividad gobernante a tener que reconocer que no podía seguir alimentando los beneficios que había entregado por varios decenios a las distintas organizaciones sociales, y por lo tanto, para ganar credibilidad como un partido democrático, había que darle mayor cabida a la oposición, en particular a los partidos más importantes: el Partido de Acción Nacional (PAN) de centro derecha y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de centro izquierda; pero manteniendo, eso sí, los privilegios necesarios que le permitieran conservar el rol predominante al partido de gobierno. El reemplazo del “dedazo” para elegir al sucesor presidencial, es un reflejo de este proceso.

La imagen que se tiene del sistema político mexicano es confusa, se le tiende a evaluar como un régimen imperfecto, que se aproxima bastante a una democracia, porque tiene elecciones periódicas, partidos de oposición, mecanismos de participación gremial, y por lo tanto, se supone que bastaría con dar mayores

espacios a la disidencia para transformarlo en una democracia consolidada. Sin embargo, debemos reconocer que esto no es así, porque México no está viviendo una transición a la democracia, sino que cuando más, hemos estado observando durante estos últimos años un proceso liberalizador, —como lo definen Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter³¹— es decir, una apertura propiciada por las fuertes fisuras que existen al interior de las elites dirigentes, quienes buscan ampliar la base de apoyo social con el desmantelamiento del régimen político y de los rituales que lo sustentan, pero no se aprecia una voluntad real de reemplazar la situación vigente construyendo institucionalmente un sistema distinto.

En lo que respecta a otros sistemas de partidos, una mirada muy superficial nos permite constatar claras diferencias entre los respectivos países, que han de comprenderse a la luz del desarrollo histórico de los sistemas de partido. En Uruguay y en Chile, los partidos políticos adquirieron un claro papel protagónico en los procesos de transición como canales principales de la oposición. Algunos partidos pudieron establecer lazos con sus viejas funciones preautoritarias (Chile) y en otras surgieron nuevos actores principales del proceso político (como por ejemplo el Frente Amplio en el Uruguay). En Brasil, por el contrario, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) constituyó más bien una plataforma de movilización de una heterogénea oposición al régimen que una instancia de control bien organizada en el proceso de transición. El partido de oposición creado por los mismos militares mostró ser, tras el paso de la democracia, poco cohesivo y experimentó la pérdida masiva de políticos, que, a la sombra de la permisiva legislación electoral y de partidos políticos en Brasil, se prometían mayores ventajas en el cambio de partido o en la creación de pequeñas agrupaciones políticas propias. En los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica y Honduras, se da un sistema de partidos escasamente desarrollados con colectividades desacreditadas debido a la constante manipulación de las elecciones bajo los regímenes autoritarios tradicionales, y que sólo tenían un papel subordinado como medio de oposición al régimen.

Ahora bien, si aplicamos los criterios de fragmentación, polarización e institucionalización podemos encontrar grandes diferencias entre los sistemas de partido. Por su parte, Brasil aparece como un alto nivel de fragmentación, claramente mayor a los niveles que se observan en otros países del Cono Sur: Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. Se aprecia, además, como característica distintiva en el caso brasileño, la falta de coincidencia entre los ámbitos legislativo y presidencial, como a su vez la falta de identificación de la ciudadanía con los partidos políticos y la escasa consistencia de los electores con las lealtades partidarias que se demuestra en un margen elevado de volatilidad electoral.

En el caso de Chile, encontramos también un alto nivel de fragmentación aunque inferior que en el caso de Brasil, en concreto, en toda la década el país ha

contado con cinco partidos políticos, estructurados en dos bloques, la Concertación de Partidos por la Democracia, con la Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Socialista (PS) y la actual Alianza por Chile de centro derecha con Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente (UDI). Esta estructura bipolar es reforzada por el sistema binominal mayoritario que favorece a las dos primeras mayorías y castiga a las terceras fuerzas en competencia.

Lo cierto es que todo indica que los criterios que se utilizan para identificar la problemática de los partidos en la región si bien resultan orientadoras, son insuficientes a la hora de intentar clasificaciones precisas sobre los sistemas de partidos. La fragmentación resulta un indicador que puede ser positivo o negativo, dependiendo del nivel de polarización, o más bien de la confianza que expresen los actores políticos entre sí, y en la relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo, porque como se aprecia en el caso argentino, el mayor nivel de fragmentación nos está revelando, en este caso, un avance en el abandono del tradicional caudillismo y la generación de un lógica partidaria que permite asumir que la necesidad de interacción y de transacción se va a transformar en un proceder cada vez más consistente de la democracia en ese país, con la mayor probabilidad de estabilidad.

Por otro parte, los altos niveles de consenso en situaciones de crisis, pueden transformarse en un verdadero tope para la necesaria adaptación que todo sistema político debe demostrar, como lo revelan Colombia y Venezuela. Lo cierto es que nuestras colectividades se encuentran en un proceso evolutivo que obedece a variables regionales, pero que también responde al fenómeno globalizador, que supone urgencia para adaptarse a demandas en países, que en muchos casos su sistema político dista mucho de estar consolidado.

Las conclusiones planteadas no significan hacer una evaluación negativa del rol de los partidos en la región, sino intentar reconocer la complejidad a la que nos enfrentamos cuando intentamos simplificar nuestra compleja y heterogénea realidad, pero que mantiene, a pesar de sus diferencias, puntos de encuentro que resultan explicativos de la evolución de nuestros sistemas políticos y de partido. Ciertamente nuestros partidos han cumplido funciones significativas en los procesos de transición y consolidación democrática, se han transformado en actores fundamentales de los procesos electorales que han alcanzado una periodicidad que permite presagiar una permanencia y estabilidad de nuestros procesos políticos. Todavía tenemos muchas carencias por los nexos que han sido capaces de establecer los partidos con la ciudadanía pero, como señalan Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, éstos tienen la “doble fascinación”: de cristalizar y explicitar los intereses en lucha en la estructura social existente y la de obligar a individuos y ciudadanos a aliarse más allá de los clivajes estructurales³², por lo que antes

de atreverse a afirmar un declive de los partidos políticos, deberíamos partir del supuesto de que no todos los sistemas políticos tienen idénticas necesidades funcionales o idéntica intensidad. Y, eso se refleja con fuerza en nuestra región, por lo tanto no hay signos que indiquen que estas tendencias vayan a hacer obsoleto el Estado de partidos, sino que todo hace ver que estamos frente a un profundo cambio funcional del papel de los partidos en las modernas democracias, y esto va ser particularmente relevante en América Latina, dada la profunda transformación que vive nuestra región.

Capítulo 10

LA CENTRALIDAD DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION SOCIAL EN EL PROCESO DE FORTALECIMIENTOS DE LA DEMOCRACIA

Susana Aldana Amábile

La imagen sola no es suficiente. Debe haber algo sólido tras el montaje pues si no el publico ve muy pronto lo que detrás de la apariencia.

Anthony Giddens

¿Qué realidad conocemos?, ¿qué realidad construimos?, ¿qué realidad queremos cambiar?. Estas son las preguntas que se hacen las personas, organizaciones e instituciones que quieren mantener, influir o cambiar la sociedad en que vivimos. Pero también en el tiempo que vivimos tenemos que preguntarnos cómo y en dónde construimos la realidad que conocemos. Y, ¿qué tienen que ver los medios masivos de comunicación con todo esto?. Pues casi todo, porque cada día mas estamos ligados, construimos nuestra visión del mundo, de la política, de los afectos, de las relaciones sociales a través de los medios.

Es que los medios construyen la realidad que conocemos, porque cada vez mas la gente se relaciona con los otros a través de los medios masivos. Los medios no controlan las preferencias de la ciudadanía, tampoco son capaces de dictar ordenes preestablecidas de pensamientos; esto es, no pueden afectar lo que la gente piensa de hecho, pero **la función** de la prensa es establecer **en qué debe pensar la gente**. Proveen y jerarquizan gran parte de la información que el público conoce. Por esto influye inevitablemente en los temas que ocupan sus conversaciones con los otros, y en definitiva en como piensan al respecto de la realidad¹.

Ante esta precisión del papel principal de los medios masivos de comunicación quiero compartir algunos escenarios para ubicarnos en el tema ya que los medios cada día mas están ligados a todo lo que hace a las nuevas tecnologías de la información y su ampliación temática en la presentación de “realidades”, y esto tiene que ver con el tipo de país que conocemos y hacemos, es decir, tiene

1 Véase Wolf, 1994.

que ver con la democracia.

- Cualquiera de nosotros puede estar en Miami, Santiago de Chile o aquí, en Asunción, prender el televisor y conectarse al canal por cable, y es como si estuviéramos “en casa”. Podemos ver la película de *HBO Olé* que programamos volver a ver, o nuestra serie de *SONY Entertainment*. Con las nuevas tecnologías de la información y comunicación, Internet en particular, estamos en contacto “hablando” con diferentes personas de diferentes lugares del mundo. Podemos acceder a todo tipo de datos, imágenes, informaciones, “basura” o lo que fuere, sin restricciones mas allá del tiempo disponible para “navegar” y para pagar la cuenta del teléfono. Estas tecnologías establecen las nuevas formas de amistades basada en el anonimato. En 1750 el conocimiento de la humanidad se duplicó por primera vez. En 1900 el fenómeno se repitió, pues se duplico otra vez; entre 1750 y 1900 son 150 años. En la actualidad, el conocimiento se duplica cada 5 años. En el 2020, el tiempo de mis hijos y nietos, el conocimiento se duplicara cada 73 días. En la actualidad existen mas de 100 millones de usuarios de Internet y se considera que aumenta el número de usuarios en un 10% cada 30 días.
- La señora María va por lo menos dos veces por semana a la oficina de reclamos de la municipalidad. El barrio en donde vive tiene problemas con una calle en mal estado, no tienen servicio de agua, muchos niños están todo el día en la calle porque la plaza pública no se habilita nunca. Esa mañana temprano está escuchando la radio y se entera que está el intendente en la radio. Llama a reclamar y la autoridad le promete que ese mismo día irán las cuadrillas a arreglar la calle y le pide apoyo para hermooseamiento de la plaza. No es suficiente una comisión vecinal o un movimiento en favor del medio ambiente, sino que llamar a una radio y aprovechar que está el intendente para que te solucione el problema de la calle. La intermediación de los medios se hace imprescindible para encontrar a las autoridades. La radio por excelencia y, en menor medida, los diarios y la televisión han hecho que las personas anónimas encuentren un espacio a sus reclamos, exijan a las autoridades. Es decir que el funcionario sea público y esté al servicio de los contribuyentes.
- Un estudio realizado en junio de 1999 por organizaciones de mujeres en el ámbito regional (Chile, Uruguay y Paraguay) muestra la poca presencia de la sociedad civil en los espacios públicos “noticiosos” y, en especial, la casi ausencia de las mujeres. Este estudio se realizó tomando las tapas de diarios durante 30 días, y los noticieros de mayor *rating* de radios y televisión,

una vez por semana, durante un mes². Los datos son los siguientes:

En **Chile**, el noticiero de “Radio Cooperativa”, de los 255 minutos estudiados, 88.6% de las noticias son nacionales y de estas, en solo el 9% aparecen la sociedad civil y las mujeres. Las 30 tapas del diario “La tercera”, muestran que el 50% de los titulares principales se concentran en el tema política nacional, Gobierno y no existe mención alguna sobre mujeres en los titulares principales. De los titulares secundarios, solo el 5.4% se ocupa de la sociedad civil, más mujeres. En el noticiero central de la “Televisión Nacional de Chile” (TVN) de las 131 noticias, que suman 209.5 minutos, solamente el 23.1% correspondió a la sociedad civil, más mujeres.

En **Uruguay**, en radio “El Espectador” el 70% de las noticias son nacionales y de estas, la sociedad civil, más mujeres suman el 9.5%. Del diario “El País” el 29% de los grandes titulares se refieren a la política nacional. Solo el 18% de los grandes titulares corresponden a la sociedad civil y a las mujeres. Un dato adicional, fotografías sin mujeres suman el 82.50% de las tapas. En las noticias internacionales, suman el 8.2%. En lo que hace al monitoreo de la televisión, el noticiero “Telemundo 12” del Canal 12, el 10.4% se ocupó de la sociedad civil y las mujeres, de un total de 52% de noticias nacionales. El resto lo ocupan internacionales, deportes y publicidad.

En **Paraguay**, el estudio de radio “Cardinal”, el noticiero del mediodía refiere que de las 135 noticias monitoreadas que sumaron 189.73 minutos, solamente 22.91 minutos (que hacen el 12% de todas las noticias aparecidas), corresponden a la sociedad civil más mujeres. El mayor porcentaje está dedicado a la política nacional; gobierno con 69.74 minutos (36.8%). Del diario “Ultima Hora”, de los titulares principales solamente se ocuparon de la Economía, del Gobierno y de los Partidos. Nada de sociedad civil y menos aun de las mujeres. Recién en los titulares secundarios, la sociedad civil y las mujeres aparecen con 21.1% ocupando 1584 cm2. De las 102 fotografías reveladas, 30 fotos solamente hacen mención a la sociedad civil y las mujeres. En el noticiero de la televisión del “Canal 9 SNT, 3ra. Edición”, de los 319.27 minutos estudiados, corresponde el 18.3% (que dan 58.66 minutos), a la sociedad civil y las mujeres. El mayor tiempo estuvo ocupado por el tema política nacional, Gobierno con 8974 minutos (que hacia el 28.1% del total del tiempo).

- Bajo el cielo gris, avanza un grupo de unos cuarenta hombres y mujeres en procesión. Los rezos, casi como letanías, se mezclan con los sollozos entrecortados de la mujer joven que llevan un crucifijo de algo mas de un metro. La tristeza y la desazón son la marca predominante. La imagen

2 Véase Grupo Comunicadoras del Sur. (en prensa). “Monitoreo sobre visibilidad de las mujeres en los medios”. Santiago: Proyecto WACC.

corta ahora a los pies que avanzan penosamente sobre el barro de una calle que permite suponer una zona muy pobre. Los pies se arrastran, envueltos en un calzado miserable, se deforman en la marcha, y el rezo ahora casi ininteligible, es el único sonido ambiente. Plano del rostro de la mujer que lleva el crucifijo. Los ojos, bajos y enrojecidos por el llanto que dificulta sus palabras: “Mi hijita, yo solo quiero a mi hijita... Que me devuelvan a mi hijita... no sé donde está... ella me necesita”, musita la joven ante el micrófono, y su entonación y sus rasgos delatan la procedencia boliviana. Plano al Cristo Crucificado. Silencio, luego el rostro angustiado de la madre, y finalmente plano general³.

- Este reclamo que está mas cerca del melodrama, es parte de un bloque de un noticiero de televisión desde la ciudad de Buenos Aires. Es un caso más, ocurrido hace meses, y aun no resuelto que desaparece de la agenda periodística a poco de haberse instalado. Es una noticia de un noticiero central en Buenos Aires. Pero esto puede pasar en el noticiero del “sbt” en Brasil o en cualquier canal de Chile o en Bolivia, con algunos énfasis característicos, relatos particulares, pero las imágenes y la intención del mensaje es el mismo: melodramas vueltos noticias, dramas sin resolverse de personas anónimas, marginadas, indefensas, que son noticias por 30 segundos o 3 minutos, y quizás nunca más se hable de esto. El impacto está logrado. Conmover, emocionar al espectador. Lo que continúa es más melodrama.
- Santiago de Chile, Martes 2 de noviembre de 1999. Debate entre los dos candidatos de mayor chance para ganar la Presidencia de la República: Lagos y Lavín. Todo está preparado para el debate. Escenario, preguntas, 12 periodistas, 50 invitados cada uno. Todo sincronizado. Se expondrán ambos al público. Cada uno buscando ganar adeptos, convencer, “amarrar” votos. Afuera, antes del inicio del debate dos “hechos mediáticos”, la candidata por el Partido Comunista, Gladis, con no más de 100 militantes protestando por no ser invitada. Enfrente, el local del Partido Humanista, con 40 parlantes, gente hablando en contra del evento, poniendo música y con un cartelón inmenso “sin ellos estamos mejor”, protestan por no ser invitados. Donde el objetivo no es ese. El tema es aprovechar el hecho para “generar o instalar un hecho mediático”. Misión cumplida. Fotos, entrevistas, cámaras... ¿Qué es hacer política?, ¿qué son las campañas electorales?, ¿en qué se basa mi capacidad de convocatoria?. ¿Qué tiene que ver todo esto con la representación y la democracia?. ¿Qué hacemos los ciudadanos: elegimos, votamos?... ¿qué somos los electores?: ¿existimos?.

3 Relato hecho por Martini, 1999.

Estos escenarios me suscitan algunos comentarios sobre la comunicación y la democracia “realmente existente” de nuestros países.

1. El gran desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (y la televisión), traen consigo la desterritorialización. Esto afecta a las lealtades de grupos, a las identidades, a las estrategias que puedan tener cualquier Estado o nación. Esto quiere decir que una persona “cada vez mas puede estar llevada a tener su imaginación tan afuera de su mundo, que ya no tiene, se constituye cada vez mas como individuo y no tiene mas interés en hacer un trabajo en su grupo social, que puede trabajar para ir a pertenecer a otro grupo social”. Y, además, supone la “liberalización de horizontes sociales, de nuevos imaginarios por los cuales no tenemos respuestas”⁴. La evolución del conocimiento es la maravilla de este tiempo, pero es una maravilla que puede iluminar y que puede oscurecer, ilumina a quienes pueden acceder a ellas de una manera saludable, y oscurece a quienes la sufren o no pueden acceder a ella.
2. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación, que están íntimamente relacionadas con los medios, son una fuente permanente de exclusión. Cada día crece el número de los excluidos. Tenemos una sociedad de ricos, informados, capacitados, competitivos, y por el otro, pobres, desocupados, marginalizados, desinformados. En resumen, una sociedad escindida entre los que tienen acceso a las tecnologías y su contenido y los que no lo tienen (lo cual supone información, capacitación, competitividad y finalmente poder de decisión).
3. La televerdad “muestra” (en el sentido literal del término), a la gente común y rescata a la misma para la televisión⁵. La televisión comienza a ser consciente de su poder y de que puede jugar como mediador entre la realidad y un ciudadano cada vez mas distanciado de las grandes instituciones. Entre el *reality show* y los noticieros que buscan el melodrama o el “corín tellado” en las modalidades visuales, muestran la tendencia de informar a través de relatos dramáticos donde intentan causar impacto en el público desde la escenificación, la impresión y las sensaciones. Dice la profesora de la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Stella Martini, que “Las retóricas del sensacionalismo, que son la razón de los *talk shows* y de la denominada ‘televisión basura’, refuerzan una etapa caracterizada por una amplia exposición de la privacidad y una creciente opacidad en la administración de los asuntos públicos”⁶.

4 Véase Festa, 1995.

5 Véase Benasini, 1999.

6 Véase Martini, 1999.

7 Véase Rivapalacios, 1998: 64.

4. Desde el inicio de las transiciones democráticas en nuestros países, desde mediados de los años 80, se dio una suerte de relación mágica entre el ciudadano/consumidor y los medios: Creer que al publicar los problemas se solucionarían los mismos. Con los años, la gente aprendió que el poder de los medios no está en solucionar los problemas sino en hacer públicos los mismos. Esta difusión masiva de los problemas del país no ha venido acompañado de cambios en las formas de administrar el poder, ni en las formas de administrar la justicia, ni en la solución de los problemas sociales y económicos del país. Pero, por otro lado, las personas aprenden en los medios acerca de los asuntos públicos. El impacto de los medios en el cambio cognitivo de los individuos es calificado como “función de establecimiento de agendas políticas de medios de comunicación masivos”. Esta habilidad para ordenar el mundo de los individuos, puede ser el efecto más importante de dichos medios⁷.

El consumidor/ciudadano, está viendo con mayor precisión los intereses que tienen todos los medios, a quienes defienden o atacan, a qué noticias le dan mayor destaque. Cuando simplemente no hacen públicos algunos acontecimientos. Pues desde alguna posición escribimos y/o consumimos las noticias. De allí la importancia de entrar en debate, discutir, analizar, para lograr tener criterios, actitud crítica y poder saber donde está el límite del derecho a la información, el límite entre lo público y lo privado, el momento entre la primicia y el sensacionalismo, el populismo, el amarillismo y el derecho del ciudadano de estar informado.

5. Cada vez más, la política y las campañas políticas se “americanizan”. Esto quiere decir que los votos se logran por la capacidad de “instalar hechos mediáticos”, según la capacidad de aparecer en los medios (Carlos Menem *dixit*), según la capacidad histriónica de las y los candidatas. Se basa en la seducción y la oportunidad que tenga para tener visibilidad. Lo que importa es el “aparato” del partido o del “equipo tecno-político”. Importa la capacidad de contratación de “punteros”, “manzaneras” u “operadores políticos”. La victoria del candidato no se basa en la capacidad de movilización “a las masas”, la formación de cuadros, el debate ideológico, ¿ideología?, ¿recuerdan para qué servía o estaba esa palabra?: Dividía a movimientos sindicales, barriales o estudiantiles. Esta forma de hacer política trae consigo el problema de la representación, que instala el debate de la legitimidad y la construcción de la democracia.
6. Hay que empezar a trabajar el reconocimiento de las diversidades político-culturales. Jesús M. Barbero considera el desgaste de la representación para

8 Véase Barbero, 1995.

empezar a trabajar en el reconocimiento. El afirma que las minorías no están buscando que alguien les represente sino que buscan “ser reconocidos como tal en las sociedades, poderse expresar como les pasa a los indígenas. Quieren ser reconocidos como son, con todas sus contradicciones, con todas sus rabias, con toda su desazón...y es muy difícil representar la rabia, la desazón, y la confusión, pero si pueden ser reconocidas la desazón, la confusión y la rabia. Pueden ser reconocidas como factores claves para cambiar esta sociedad”⁸.

Ultimas reflexiones

1. Cada día mas lo privado se hace público.
 2. A través de los medios se estructura la percepción política de los votantes.
 3. Los grupos de poder actúan sobre la base de lo que el público necesita y desea, y reconocen a los medios como principales formas para conocer los sentimientos de las personas.
 4. Los medios son cada día mas el puente masivo entre gobernadores y gobernados, se convierte en el mensajero forzado de posibilidades políticas, tendencias numéricas y marcos sociales que las personas requieren para sentirse informadas y con ello pertenecientes a un entorno nacional.
 5. Tanto más y mayor acceso a la información existe, son menos quienes la controlan. La globalización tiene un déficit en la socialización de la información.
 6. Lo público en nuestros países ha estado restringido al gobierno, a lo estatal. Hay que redescubrir como hacer que los medios sean servicios públicos y construyan una agenda pública-pública.
 7. La teoría democrática busca el conocimiento y la participación ciudadana en asuntos del gobierno, contribuyendo a la concreción en los conceptos de comunidad y nación. Pero limita y priorizan el número de temas que pueden entrar en el debate. Y, aquí es cuando se les conoce a los medios, muestran del lado de quien están: de los ciudadanos, del servicio público o de los gobernantes que entienden que deben concentrar poder e información. ¿Quién establece la agenda temática pública?. Ese es el desafío.
-

Capítulo 11

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA¹

Agustín Carrizosa

El genio de la libertad republicana parece exigir no sólo que todo el poder proceda del pueblo, sino que aquellos a los que se encomiende (el poder), se hallen bajo la dependencia del pueblo.

James Madison, “El Federalista” (1788)

1. Democracia y legitimidad

El modelo de gobierno democrático se apoya en el “consenso básico” de que, con sus limitaciones, es una forma de gobierno mejor que otras. Para alcanzar este consenso, y sobre todo para que perdure, es necesario que los actores políticos que participan en el proceso de decisiones y formulación de políticas, sean vistos por la ciudadanía como sus legítimos representantes. Una crisis de representación política, en este contexto, llevará inevitablemente a una crisis de gobernabilidad y al riesgo de un reemplazo, violento o no, de este modelo por otro autoritario en el cual las instituciones representativas dejan de jugar el papel político central.

La legitimidad de los órganos de representación no depende tan solo de su “legitimidad de origen” (a través del voto), sino que además es necesario construir paralelamente la “legitimidad en el ejercicio”, dependiendo esta última de la efectividad del gobierno para dar respuesta a las inquietudes ciudadanas.

Para dar respuesta a las necesidades ciudadanas y así alcanzar “legitimidad en el ejercicio”, el Estado democrático requiere de la existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social. La democracia se debilita o incluso se pierde, cuando la ciudadanía llega a la conclu-

1 El presente capítulo es una versión corregida y ampliada de Carrizosa, Agustín. 1999. “Ciudadanía, sociedad civil y gobernabilidad”. *Enfoques*, 17(enero): 31-39.
2 Para un estudio reciente sobre cultura política en Paraguay, véase CIRDA, 1998.

sión de que ni sus intereses o valores particulares, ni aquellos de interés general, están siendo considerados y protegidos por el Estado.

Por esta razón, en democracia, la demanda de participación puede variar en su contenido o intensidad, de acuerdo a la sociedad o al contexto histórico en el que se dé, pero nunca puede estar ausente. Por el contrario, la falta de satisfacción a la necesidad de la ciudadanía a participar, contribuirá necesariamente a restarle legitimidad al gobierno democrático.

En la literatura reciente sobre “representatividad y participación”, se ha empezado a llamar la atención sobre algunos síntomas de “desafección ciudadana” con las instituciones políticas que podrían indicar, justamente, un cierto desencanto del ciudadano con la democracia, que eventualmente podría traducirse en una falta de apoyo de la ciudadanía a este modelo político. Algunos de estos indicadores mas comúnmente observados son: (a) la apatía ciudadana para inscribirse en los registros electorales; (b) el aumento del abstencionismo electoral; y, (c) una alta proporción de opiniones negativas acerca de la política y los políticos.

La falta de credibilidad y el escepticismo ciudadano hacia la cuestión pública están directamente relacionados con una larga historia plagada de recuerdos de manipulaciones, turbulencias y discontinuidades políticas y a una prolongada experiencia autoritaria, que se caracterizó por su sistemática transmisión de anti-valores políticos, y por la generación de una clase política cada vez más desconectada de su entorno y en especial de la sociedad civil.

La clase política y los partidos políticos que los conforman, enfrentan hoy, problemas de adaptación al nuevo contexto y esto dificulta sus posibilidades para llegar a acuerdos que permitan establecer alianzas o coaliciones estables, que sostengan las políticas de Estado y un plan de reforma que recoja la demanda social y el apoyo necesario de la sociedad civil.

Estas características, que se registran en encuestas sobre cultura política y valores democráticos realizadas en muchos de los países que recientemente han superado gobiernos autoritarios, reflejan la ausencia de ciertas condiciones que se suponen son necesarias para la estabilidad política y la consolidación de la democracia². Por ejemplo, un modelo de Estado inclusivo, valores ciudadanos democráticos consensuados, canales de participación ciudadana efectivos, partidos políticos representativos y con capacidad de ofrecer proyectos hegemónicos, entre otros.

3 En realidad seguramente existen muchas más cuya situación legal no está bien definida. Según los datos consignados por las mismas instituciones (en forma parcial) durante el año 1994 las ONGs administraron 5,7 millones de dólares procedentes de donaciones y 1,7 millones de dólares de fondos propios generados por ellas. El sector empleó a aproximadamente 8000 personas. Las

Una ciudadanía dinámica y organizada es el mejor instrumento del cual disponemos para orientar la toma de decisión política y para establecer los límites y el control necesario sobre el Estado. En contrapartida, aquellas comunidades con sociedades civiles débiles e imposibilitadas para cumplir una función ciudadana, se caracterizan por su dificultad para formar un “tejido social” fuerte, con capacidad de participar en un proceso colectivo de reforma y modernización del país.

Frente a este escenario lleno de amenazas y dificultades, cada vez somos más conscientes que el gran desafío que hoy enfrentamos sigue siendo el fortalecimiento de un proceso democrático con crecimiento económico y equidad social. Pero, ante el cual, debemos plantearnos si estamos realmente frente a una crisis de legitimidad que pone en peligro la sobrevivencia del régimen democrático o si estos indicadores están reflejando una nueva cultura cívica que exige también el funcionamiento de nuevas instituciones políticas y sociales, así como nuevas formas de relacionamiento e interacción.

2. Organizaciones de la sociedad civil y participación ciudadana

Hoy tenemos bastante claro que la democracia y las reformas socioeconómicas están directamente relacionadas con la capacidad de las instituciones políticas y sociales para agregar y articular intereses, por un lado, y regular o resolver los conflictos generados entre ellos, por el otro. Y, más aun, cuando se examina el proceso de la reforma del Estado, desde una perspectiva de largo plazo, la consolidación de las instituciones democráticas pasan a ser inseparables de la capacidad de los gobiernos y de los actores sociales para conducir estos procesos, ajustándose a las reglas de juego y resolviendo los conflictos que se presentan de acuerdo a los intereses y valores que surjan en torno a estos.

Uno de los papeles clave de las organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), está dada por su capacidad de integrar a individuos o a grupos aislados al orden social en general, a través del ofrecimiento de caminos para el contacto social, las alianzas y la cohesión. Esta es una función significativa porque la sociedad moderna tiende a aislar a la gente. Thomas Hobbes (siglo XVII), vio con cierta alarma, como una sociedad de hombres no sometidos a patrones o señores, corrían el peligro de degenerar en una “guerra de todos contra todos”. El Estado al que Hobbes aspiraba, era uno eminentemente autoritario, precisamente porque la cohesión social era tan frágil o de plano no existía.

En el siglo XIX, Alexis de Tocqueville, reflexionó profundamente sobre la importancia de la sociedad civil y sus oportunidades asociativas conexas. Dos de sus conclusiones más relevantes para el tema que estamos tratando son que:

- i.) las organizaciones voluntarias tienen la capacidad de templar el “egoísmo estrecho” al mostrar a los individuos los “vínculos entre sus propios asuntos y el bienestar de otros” y generar, de esta forma, una política democrática en la que “el interés propio sea debidamente concebido”. Asimismo, que la afiliación en asociaciones voluntarias “tiene un efecto promotor de la solidaridad, que hace salir a la gente fuera de sí misma”, incentivando el interés moral y ético por los demás, y estimulando así, la responsabilidad social.
- ii.) “la afiliación a una variedad de asociaciones con propósitos religiosos, interés económico, político, de servicio, etc., significa que el individuo no está limitado o sometido psicológicamente a la perspectiva de un solo grupo” que, por el contrario, el individuo con múltiples afiliaciones está protegido contra las coerciones o manipulaciones psicológicas, provenientes de grupos que sostienen algún tipo de monopolio sobre sus conocimientos, atenciones y lealtades.

La mayor diversidad disponible de organismos asociativos a los cuales el ciudadano puede afiliarse, tiene la ventaja de proteger al individuo de las presiones externas dirigidas, fortaleciendo la voluntad y los recursos de los individuos o grupos para defenderse de éstas. Según James Madison, “La diversidad de intereses independientemente organizados y los diferentes puntos de vista que se pueden encontrar en sociedades civiles desarrolladas plenamente, reduce la probabilidad de que cualquier grupo o interés domine a la sociedad, abusando de su poder en detrimento de los derechos de otros grupos o del bien común”.

Es, justamente, la independencia de las ONGs, que al no ser poseídas o controladas directamente por el gobierno, el sello distintivo de la dispersión del poder que lleva a cabo la sociedad civil. Un resultado de esta dispersión es que la vida asociativa, es decir, la vida de afiliación a organizaciones de la sociedad civil, actúa (en la medida que sean efectivas), como una barrera psicosocial y económica, al interponerse entre los individuos y las fuerzas políticas o sociales que demandan sumisión contra los deseos del individuo.

Las ONGs son también capaces de actuar como instancias mediadoras entre el individuo o la familia, y el Estado. Sobre todo, en los sistemas políticos modernos de masas, los individuos pueden sentirse empujados ante la gran escala del Estado moderno e incapaces de hacerse escuchar. A través de la participación en grupos u ONGs, los individuos pueden lograr que sus voces sean escuchadas con mayor claridad que a través de la representación política formal aislada. De esta forma, la “participación”, puede resultar en una sociedad más estable al acercar a los individuos a la comunidad y a sus instituciones políticas.

La participación directa de la sociedad civil en la política es un elemento

esencial de la democracia, pues confirma la soberanía popular y le permite de esta manera un acceso constante al proceso de toma de decisiones y al poder. Si no existe una participación política de la sociedad civil en las acciones públicas implementadas, éstas serán tan solo (o predominantemente) emprendidas por las elites, y en la medida en que esto ocurra, la democracia descansará en cimientos débiles. Los ciudadanos no sólo deben ser convocados a las urnas cada cierto tiempo, sino que también deben ser invitados a participar en los asuntos que les afectan directamente. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil son una herramienta para lograr una participación más efectiva y un medio que puede llenar la brecha siempre existente entre la clase política, las elites directoras y la ciudadanía.

La fuerza de las organizaciones de la sociedad civil estriba, entonces, en su capacidad para facilitar y, a veces, reforzar la participación social en campos no estrictamente políticos, pero sí públicos, ya que lo público no se reduce exclusivamente a lo estatal, ni a lo social, sino que abarca ambos ámbitos, pudiendo contribuir en alto grado esta participación, cuando es efectiva, a la gobernabilidad de los sistemas democráticos.

3. Las Organizaciones no gubernamentales

En este contexto, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) surgen como entidades intermedias de la sociedad civil, con fines públicos en su misión, pero privadas y sin fines de lucro en su constitución legal. Las ONGs se caracterizan por promover una “cultura de participación” y sustentar un conjunto de valores (v.g., solidaridad, justicia social, democracia, etc.), que han aportado al proceso de democratización y desarrollo sustentable.

A través de una visión integradora, participativa y sinérgica, las ONGs logran articular un proceso colectivo de construcción del “Capital Social”, al vincular al sector público, con la sociedad civil y, sobre todo, con aquellos sectores populares más carenciados, como estrategia para facilitar la redistribución equitativa de los beneficios del Estado, al lograr una localización más efectiva de los programas de desarrollo social y económicos.

3.1. Clasificación

Según sus **áreas de influencia**, las ONGs se pueden dividir en tres tipos: (1) aquellas que tienen bases comunitarias fuertes y que sirven a una población específica con características bien definidas; (2) aquellas de cobertura nacional; y, (3) las internacionales, las cuales están más cercanas a la influencia de la globalización y a las macro tendencias mundiales.

Otro esquema de clasificación de ONGs —y que se aproxima más a nuestra realidad— se relaciona con su **forma de accionar**. En este sentido, se sugieren

tres tipos: (1) aquellas muy identificadas con una causa específica y cuya acción se caracteriza esencialmente por su rol de defensores de esta causa, desarrollando características contestatarias o de cabildo. A este tipo de ONGs nosotros las llamamos “**ONGs Militantes**”; (2) aquellas identificadas más bien con la gestión de proyectos (generalmente de desarrollo económico o social). A este tipo de ONGs se les conoce como “**Organismos Privado de Desarrollo (OPDs)**”; y, (3) aquellas que conforman una asociación de profesionales independientes, que normalmente evalúan o asesoran programas. A este tipo de ONGs se la puede llamar “**ONGs/Consultoras**”.

Las ONGs Militantes son las que mayor dificultad han encontrado para adaptarse a la globalización y a los cambios de reglas que esto ha significado para su modo de funcionamiento y de relacionamiento con los demás actores. Estas ONGs surgen, en la mayoría de los casos, durante el periodo de regímenes autoritarios, particularmente durante la década de los 60/ 70 y se encuentran determinadas por la impronta contestataria frente a la misma. Su marcado perfil contestatario y de denuncia que ha pervivido hasta hoy; está signado por la sospecha. Sospecha a ser instrumentadas, a que las usen, las perviertan o las excluyan. Frente a estos temores se les dificulta el relacionamiento inter- e intra-sectorial, con lo cual tienden a aislarse y de esta forma frenar su crecimiento.

Las OPDs, por el contrario, fueron creadas más recientemente (década del 80/90) se caracterizan por su forma de acción, claramente de gestión pública (pero privadas), tienden a ser menos suspicaces, más propositivas y orientadas al logro de resultados medibles. Influenciadas por la era de las reformas y la modernización, tienden a buscar traducir sus proyectos en políticas públicas, y muchas de ellas han abandonado la posición crítica que se espera de las ONGs.

Para las ONGs/Consultoras, normalmente integrada por equipos de especialistas en distintos temas de bien público, su vinculación interna no es demasiado fuerte y muchas veces asumen individualmente contratos, por la adaptación a las exigencias del mercado. Aunque muchas de ellas hoy intentan mantener su estructura y filosofía de ONGs su orientación a la demanda del mercado le hacen perder su orientación e identidad institucional.

Es interesante señalar que la experiencia nos enseña que las ONGs nacen para responder a las necesidades y demandas del entorno y debido a ello son extremadamente sensibles a lo que podría llamarse el “síndrome de su nacimiento”. Su motivo de origen queda marcado intensamente en su cultura y muchas veces ésta genera una inercia institucional que les resta permeabilidad y por lo tanto afectan su capacidad de adaptación estratégica al entorno.

3.2. Características y funciones

Por sus características de “asociación horizontal” (Robert Putnam) con la sociedad civil, las ONGs han demostrado que la participación es un principio clave y un aspecto dominante en sus formas de funcionar. Asimismo, por esta cercanía con la sociedad civil, han logrado ser un instrumento efectivo para promover y facilitar la participación ciudadana en los más altos niveles de decisión política.

Las ONGs se han destacado por su capacidad para diagnosticar los problemas sociales, dar seguimiento a la implementación de proyectos de base y entregar soluciones efectivas, allí donde la acción de los demás sectores no alcanza, vehiculizando su asistencia, de una forma complementaria a la acción pública.

Rolando Franco señala que debido a su relación cercana con la demanda social, las ONGs tienen la capacidad de jugar un rol estratégico en la implementación de las políticas sociales en el ámbito local. Uno de los problemas más comunes que disminuyen el impacto de las políticas sociales, tiene que ver con la falta de una adecuada coordinación a escala local. La forma de asignación de los recursos y funciones, inclusive entre distintos organismos de gobierno, tienden a conducir a una fragmentación de las políticas públicas, con lo cual los problemas se abordan solo parcialmente, duplicándose innecesariamente los esfuerzos y recursos asignados. Las ONGs, por su ubicación, tienen la capacidad de coordinar a las instituciones que actúan en el campo social y articular la entrega de servicios y recurso de manera a alcanzar la equidad a través de las políticas sociales.

En este contexto, las ONGs no solo coordinan la implementación de políticas públicas en el ámbito comunitario, sino que además son generadoras y promotoras de estas políticas, desarrollándolas según las necesidades reales de la población. En el desarrollo de estas políticas, las ONGs aportan recursos técnicos y profesionales que agregan valor a la participación ciudadana y potencializan su influencia en el proceso de decisión política. Esta participación, en la generación de las políticas públicas, agregan una nueva dimensión al proceso que las vuelven más humanas y cercanas a las características culturales de la población, facilitando con ello la viabilidad de su implementación.

Otra de las funciones muchas veces atribuidas a las organizaciones de la sociedad civil, es la de proveer una base para el aprendizaje y entrenamiento en la acción democrática. Si consideramos que la democracia es un sistema que se reproduce a sí mismo, esto significa que la cultura política democrática debe penetrar cada nueva generación con las ideas y prácticas de una ciudadanía participativa. En este sentido, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil se auto-gobiernan y son esencialmente participativas en su “modus operandi”, por lo cual, la participación en ellas, promueve experiencias y valores de ciudadanía democrática al permitir vivir la experiencia de la autonomía interna.

De igual manera, la vida asociativa de las organizaciones de la sociedad civil, preserva ciertos valores y los distribuye en las comunidades en que actúan. Por ejemplo, la tolerancia, la solidaridad, la libertad de elección, la autogestión,

la responsabilidad social, y el respeto para con los demás, etc. Estos son algunos de los valores esenciales de una cultura política democrática, y que, a su vez, permiten que un modelo democrático se sostenga aún ante los efectos corrosivos de la turbulencia política y la inequidad social.

Según afirman los teóricos de la sociedad civil, “la civilidad y el autocontrol son condiciones esenciales para una democracia sana”, al mismo momento que niegan que el mercado o la participación política sean suficientes para enseñar esas virtudes. Para ellos, son en las organizaciones de la sociedad civil el espacio donde se aprende las virtudes del compromiso común. Para Michael Walzer, por ejemplo, “la civilidad que hace posible la política democrática solo se puede aprender en las redes asociativas” de la sociedad civil. En consecuencia, para este autor, una de las primeras obligaciones de la ciudadanía es participar en la sociedad civil. De esta manera, “súmate a la organización que prefieras”, no es un eslogan para reanimar a los militantes políticos, sino que es un deber de la ciudadanía y un requerimiento para el fortalecimiento de la sociedad civil.

4. La redefinición de las ONGs: Oportunidades y amenazas

Actualmente, el ámbito de las ONGs está sufriendo un importante proceso de cambio. El impacto que ejercen las fuerzas de la globalización mundial y la consecuente redefinición del rol de Estado, choca con tradiciones de ONGs acostumbradas a trabajar según antiguos esquemas de cooperación internacional.

Algunos de los problemas observados actualmente en las ONGs de varios países en América Latina, tienen que ver con su debilidad institucional para emprender proyectos sostenibles en el tiempo. La limitada disponibilidad de recursos y la dificultad que tienen para establecer alianzas estratégicas, tanto intra- como inter-sectorial, se traduce en un déficit para el buen diseño, implementación y continuidad de proyectos que logren consolidación y sustentabilidad en el tiempo.

Muchas veces, la falta de herramientas administrativas modernas que permitan una gestión eficiente, con capacidad para medir el impacto de sus intervenciones, resta profundidad y efectividad a los proyectos desarrollados por las ONGs, con lo cual se pierde credibilidad ante los usuarios y organismos financieros. En la actualidad, estas exigencias externas a una gestión moderna, eficiente y transparente, son requisitos impostergables para alcanzar credibilidad y, consecuentemente, los recursos necesarios para el desarrollo de los programas. Esto riñe con las prácticas de algunas ONGs a las cuales les incomoda someter su trabajo a la medición de resultados.

Sumado a esto, es importante tener en cuenta que existen campañas de descredificación contra las ONGs, especialmente promovidas por algunos organismos gubernamentales y sectores políticos que se sienten controlados por las mismas. Estas campañas responden a la dificultad de la clase política de cambiar el modelo

clientelista de hacer política. En este contexto, las ONGs se han transformado, muchas veces, en vehículo de la demanda social y de un modelo participativo de diálogo democrático. Algunos políticos ven en este modelo no solamente la exigencia de tener que cambiar su discurso político frente a una crisis de legitimidad y a un ciudadano con una nueva cultura cívica, sino que también muchos han interpretado estos cambios como una competencia de las ONGs para con la función de los partidos políticos.

En síntesis, y aún a riesgo de equivocarnos debido a la gran diversidad de ONGs existentes, podemos decir que entre sus fortalezas se destacan: vínculos comunitarios fuertes, especialidad en la implementación de proyectos de campo, habilidad para innovar y adaptar proyectos nacionales al ámbito local, orientación hacia el proceso de desarrollo, uso de herramientas y metodologías participativas, capacidad para focalizar recursos (y por ello su relación más ventajosa costo/efectividad), entre otros. En contrapartida, entre sus debilidades podemos señalar: limitado financiamiento, debilidad institucional, bajo nivel de sustentabilidad, tendencia al trabajo aislado y dificultad para establecer alianzas o redes, escasa cobertura y distancia de una visión macro en lo económico y social.

5. A modo de conclusión: La situación de las ONGs en el Paraguay

En el Paraguay, de acuerdo a un estudio realizado en 1995 por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), y que sirvió de base para el *Directorio de Organizaciones Privadas de Desarrollo*, existen aproximadamente unas 171 ONGs activas, jurídica y administrativamente organizadas³.

Como es sabido, existe una relación directa entre el número de ONGs que tiene un país, y el desarrollo socioeconómico logrado. En nuestro continente, por ejemplo, Colombia, Brasil, Chile, y Perú son los países que más ONGs en acción poseen y cuya vinculación con el sector público es positiva. En nuestro país esta relación también se traduce tanto en la cantidad como en la capacidad institucional de las ONGs.

A diferencia de otros países de la región, la relación gobierno-ONGs, aún dista mucho de ser complementaria en el Paraguay. El gobierno paraguayo no ha logrado incorporar al tercer sector como un aliado estratégico para el desarrollo y, por el contrario, los intentos que se realizaron se han visto en la mayoría de los casos frustrados. Los ONGs frustrados cubren unas 150 áreas temáticas y las líneas de trabajo más frecuentes son: capacitación, difusión, asistencia técnica, asesoría e investigación (habitualmente, cada institución tiene más de una línea de trabajo).

En este sentido el gobierno del Paraguay sigue sin comprender y valorar en su justa medida, la importancia que tiene una sociedad civil que sea copartícipe y co-responsable del desarrollo y de la reforma. Y, por el contrario, se siguen implementando programas unilateralmente, que son vistos como imposiciones y resistidos por su carácter inconsulto con la sociedad, y generalmente son ineficaces por su total desconexión de las necesidades reales de la población.

Este modelo político que limita la participación, como señalamos con anticipación en este trabajo, actúa generando un círculo vicioso que debilita a la sociedad civil, y limita la acumulación de Capital Social, desperdiciando así, recursos que podrían ser de mucho valor si fuesen utilizados adecuadamente a través de mecanismos de cooperación, como por ejemplo, la tercerización o iniciativas de alianzas estratégicas entre sectores.

Esta falta de protagonismo que hoy observamos no es sólo producto de nuestro modelo social o político, sino que en gran medida se debe a la debilidad de nuestras instituciones, y a la falta de una adecuada integración del sector que logre potenciar en este proceso su efecto sinérgico, transformando la cultura clientelista de nuestra sociedad actual, en una proactiva, que promueva y contribuya a la construcción de un cambio que genere el desarrollo sustentable, con equidad y solidaridad.

El compromiso de las ONGs, cuando adecuadamente utilizadas supone, pues, un vigoroso componente de liderazgo y un modelo distinto de participación al modelo político, tanto en su proceso de desarrollo interno, como en la relación que mantienen con los sectores sociales en los cuales afincan sus proyectos específicos, creando una potente corriente transformadora de la sociedad civil y promoviendo en ésta los valores ciudadanos y la responsabilidad social.

Capítulo 12

ANTIPOLITICA Y NEOPOPULISMO EN AMERICA LATINA

René Antonio Mayorga

The distaste of parties and the disrepute of politicians inevitably reflect themselves on the institutions in which they are housed. And if representative institutions themselves are generally perceived as inadequate instruments of democracy, then the saving of the baby becomes quite a task.

Giovanni Sartori¹

1. La antipolítica en expansión

Es indudable que el nuevo fenómeno de la antipolítica está a la ofensiva con inusitado vigor, tanto en las democracias establecidas de Europa y Norteamérica, como en las democracias “nuevas” de América Latina. Estamos frente a una tendencia sin precedentes desde que a principios de la década de los ochenta se detectara una “brecha de confianza” entre la ciudadanía y sus representantes elegidos², que se ha ido expandiendo hasta convertirse *in crescendo* en desilusión y desencanto con las estructuras de la democracia representativa y los actores tradicionales de la política (los partidos), y finalmente desembocar en la antipolítica. A primera vista, el fermento de la antipolítica ha sido este distanciamiento, por un lado, entre la ciudadanía y los partidos, y la ciudadanía y el Estado, por el otro. La creciente percepción de este divorcio puede ser explicada como resultante del deficiente rendimiento de las políticas públicas (por ejemplo en combatir el desempleo) que deslegitiman al sistema político, y de la pérdida de capacidad de los partidos políticos para agregar y canalizar intereses y demandas sociales.

Ningún país democrático parece estar a salvo de lo que los alemanes llaman

1 Véase Sartori, 1994b. [“El desagrado hacia los partidos y la mala reputación de los políticos, inevitablemente se proyecta en las instituciones que los albergan. Y, si las instituciones representativas son generalmente percibidas como instrumentos inadecuados de la democracia, entonces el rescate de la criatura se convierte en toda una tarea”. **Traducción del Editor.**]

2 Véase Lipset y Schneider, 1983.

la *Politikverdrossenheit* (disgusto y hastío por la política), tema que fue el objeto preferido de análisis de numerosos científicos políticos y comentaristas, y que, como palabra de uso corriente, tuvo el mérito de ser declarada “la palabra del año” por la prensa alemana en 1992³. El entonces presidente de la República Federal de Alemania, Richard von Weizsäcker, había causado un gran revuelo cuando en una entrevista de prensa lanzó cargos de gravedad contra los partidos y los políticos alemanes. Con argumentos inspirados en el pensamiento de Rousseau, von Weizsäcker, acusó a los partidos de estar obsesionados con el poder, de haber invadido esferas de la sociedad (hasta la administración de clubes sociales) y, sobre todo, de no contemplar responsabilidades por lo que hacen o dejan de hacer. Esta crítica atizó el descontento con los partidos y provocó un amplio debate sobre las insuficiencias del sistema partidario alemán⁴.

Pero el hastío, que parece estar en expansión según lo demuestran las innumerables encuestas y “barómetros” sobre la credibilidad de los partidos políticos en Europa y América Latina⁵, no se ha traducido de manera uniforme y global en una crisis total de los partidos ni en el rechazo radical a los partidos, los políticos y los sistemas de partidos tradicionales⁶. En varios países y con matices diferenciados, ha producido más bien paradójicamente una “política antipolítica”, cuyo núcleo es una política electoral llevada a cabo por actores ajenos al sistema partidario que compiten en el juego electoral con recursos sacados del arsenal de la crítica contra los partidos y las elites políticas establecidas⁷. Esta política se desarrolla en el terreno de la democracia, pero atacando implacablemente a sus protagonistas principales, los partidos. Sus tendencias no apuntan en una sola dirección. De hecho, la antipolítica ha tomado forma, por ejemplo en Europa, en diversas corrientes políticas: por un lado, tenemos a una vertiente que nació con fuertes connotaciones de democracia participativa radical, como la representada por el Partido Verde en Alemania, que se han moderado en la medida que se ha integrado al sistema político y se ha convertido en un partido relevante en el parlamento⁸; por otro lado, tenemos también a una corriente conservadora de derecha que ha asumido matices diversos que van desde posiciones populistas, ultranacionalistas, racistas y próximas a la ideología fascista, como son las del Partido Liberal en Austria y del Frente Nacional en Francia, hasta una posición más moderada como la del Movimiento Sociale Italiano⁹.

3 Véase Dietze, 1993. Sobre la frondosa literatura que ha desatado el tema, pueden consultarse sobre todo Von Weizsäcker, 1992; Rüttgers, 1993; Scheuch y Scheuch, 1993.

4 Véase Scarrow, 1994.

5 Véase Centro Nacional de Consultoría, 1993; Von Beyme, 1991.

6 Por ejemplo, un reciente y amplio estudio empírico sobre el rol de los partidos políticos y su desempeño gubernamental en las políticas públicas en diez democracias occidentales concluye que no se confirman las tesis esgrimidas contra la inoperancia de los partidos políticos en agregar y canalizar demandas, y que se evidencia más bien una notable congruencia entre las promesas electorales y el rendimiento gubernamental de los partidos políticos. Véase Klingemann, 1994.

7 Véase Schedler, 1994.

8 Véase Müller-Rommel, 1993; Poguntke, 1993.

9 Véase Ignazi, 1994; Betz, 1994.

El surgimiento de “la política de la antipolítica” remite entonces a causas que trascienden el desencanto coyuntural con los partidos o incluso cierta indiferencia ante la erosión de su legitimidad. De acuerdo a Giovanni Sartori, hay varias explicaciones plausibles sobre el por qué de la antipolítica. Una de las mejores es, a su criterio, que la corrupción política ha alcanzado ya el punto crítico de corromper la actividad política misma¹⁰. Otros intentos explicativos podrían explorar dimensiones más complejas: la transformación de los valores que Ronald Inglehart definiera como “la revolución silenciosa” que saca a la luz valores “postmaterialistas” como la autorealización del individuo y la participación; los cambios en la representatividad política y el comportamiento de los electores por los cuales los electores identificados con los partidos son desplazados por electores que votan por determinados temas; la emergencia de nuevas prioridades y problemas no considerados por los partidos tradicionales como los temas ecológicos y de género; o incluso una dimensión cultural de la crisis de confianza en las sociedades occidentales¹¹.

Al margen de esta problemática de las múltiples causas de la antipolítica, el hecho incontestable es que no es un fenómeno localizado, sino global; algo así como un indicio de que algo anda mal con los partidos políticos. Dondequiera que dirijamos nuestra mirada, constatamos la expansión de la antipolítica, así sea que nos atengamos a lo sucedido, por ejemplo, en Canadá con el avance extraordinario del “Reform Party”, en Francia con el “Front National”, o en América Latina con el estilo de gobierno personalista y antipartido de Carlos Menem en la Argentina, y con la campaña electoral de Rafael Caldera en Venezuela en 1993, realizada en términos plenamente antipolíticos dirigidos contra los partidos tradicionales¹². Poniendo en cuestión el principio de representación y la necesidad misma de los partidos políticos, la antipolítica se presenta como una alternativa “real” frente al sistema de partidos y propone en el fondo un tipo distinto de democracia: la democracia plebiscitaria.

No es la primera vez, ni seguramente será la última, que los partidos estén bajo el acecho de fuerzas antipartido. Klaus Von Beyme ha llamado la atención sobre “la paradoja de la democracia moderna”: el hecho de que las teorías izquierdistas de la crisis de legitimación y los teoremas conservadores de la derecha acerca de la ingobernabilidad han puesto en la picota a los partidos decretando su declinación inevitable¹³. El acoso no ha sido sólo teórico. De hecho,

10 Véase Sartori, 1994b.

11 Véase Inglehart, 1977 y 1990.

12 Sobre el “Menemismo”, véase el interesante ensayo de Nun, 1994. Intriga, sin embargo, el calificar a esta política neopopulista como “posmoderna” siguiendo una inveterada moda intelectual. Sobre las elecciones presidenciales de diciembre de 1993 en Venezuela y la campaña electoral de Caldera, véase Molina Vega y Pérez Baralt, 1994.

13 Véase Von Beyme, 1993.

14 Véase Offe, 1983.

los movimientos sociales de los años sesenta y setenta fueron factores serios que disputaban a los partidos su campo de acción y su legitimidad como actores políticos. El movimiento estudiantil, por ejemplo, se entendía a sí mismo como una “oposición antiparlamentaria”. Los teóricos de la decadencia histórica de los partidos políticos como Claus Offe, argumentaban que los movimientos sociales erosionaban la base territorial de la representación¹⁴.

Sin embargo, en Europa se ha demostrado dos cosas: Por una parte, el ataque de los movimientos sociales alternativos ha reforzado en varios aspectos al Estado democrático basado en el sistema de partidos; algunos de ellos incluso —es el caso del movimiento ecológico en Alemania— fundaron partidos políticos¹⁵. Por otra parte, los movimientos sociales no han llenado las exageradas expectativas que despertaron ni han cumplido los objetivos de transformación política que muchos sociólogos les atribuyeron como portadores de una gran transformación social y cultural del mundo moderno. Es evidente que los movimientos sociales han replanteando problemas fundamentales de la sociedad, la política y la cultura contribuyendo a revisar nuestra visión del mundo, pero es discutible que se hayan transformado en los nuevos sujetos sociales autónomos. Alain Touraine sugirió la hipótesis de que los movimientos sociales serían cada vez más autónomos respecto a sus expresiones políticas y planteó también la idea de que “lo propio de la democracia representativa es la dependencia de los actores políticos con respecto a los actores sociales a quienes representan, al mismo tiempo que conservan mayor o menor autonomía”¹⁶. Es decir, contra la idea de la autonomía de las instituciones políticas en la democracia representativa, Touraine ha defendido la tesis de que “los movimientos sociales ocupan un lugar central y son la condición fundamental de la vida democrática”.

Estas ideas e hipótesis han sido —a mi parecer— refutadas por la historia social y política de la última década. Los movimientos sociales tradicionales y —e incluso varios de los nuevos— no sólo no han mantenido su autonomía, sino que muchos de ellos han desaparecido en Europa y América Latina. Es rebatible, además, la idea de que los movimientos sociales en todo ocupen un lugar central. Pero aún manteniendo la tesis de que un movimiento social es un conflicto social

15 Un estudio impulsado por Kay Lawson sobre el fracaso de los partidos y la emergencia de organizaciones alternativas se basó en dos hipótesis: La primera era que las organizaciones alternativas a los partidos aparecen cuando los principales partidos no logran cumplir con sus funciones específicas de conexión entre el Estado y la sociedad. La segunda hipótesis se refería a que estas organizaciones podían ser estables y de larga duración si tenían éxito en sustituir las funciones de los partidos. Sin embargo, el estudio que abarcó 18 casos en diferentes países y en cuatro tipos de organización alternativa (protección ambiental, defensa de la comunidad, recuperación de una causa anteriormente perdida y organizaciones anti-autoritarias) no logró comprobar esta segunda hipótesis que era la central del estudio. Véase Lawson, 1988.

16 Véase Touraine, 1987.

17 Véase Touraine, 1992.

18 A partir del colapso del sistema de partidos italiano, el problema consiste de acuerdo a Gianfranco Pasquino en “transferir el poder de partidos corruptos en declinación a electores, instituciones y

y un proyecto cultural¹⁷, es cuestionable la implicación de que los movimientos sociales —salvo excepciones como el movimiento ecológico y el femenino— hayan tenido un impacto en la reorientación de la sociedad al margen de los actores políticos institucionales, es decir, los partidos. Invirtiendo el argumento de Touraine, son los actores políticos los que han ocupado el lugar central y los que son la condición de una vida democrática enmarcada en instituciones políticas.

En América Latina y más aún en Bolivia, que ha tenido uno de los movimientos sindicales más poderosos del continente, los movimientos sociales —especialmente el movimiento obrero— se desarticularon y, al perder su capacidad política, no lograron constituirse en una alternativa de acción política autónoma para la construcción de la democracia. Fueron actores relevantes en la transición, pero no en la etapa de reconstrucción institucional. De esta manera, los movimientos sociales no pudieron erigirse en opciones o sujetos de acción política frente a los partidos. Pero la antipolítica de los *outsiders* sí parece que estuviera planteando una alternativa de proporciones. En el escenario internacional, se han destacado hasta ahora dos casos extremos y “paradigmáticos” de irrupción exitosa y triunfo de la antipolítica —Perú e Italia— donde se ha producido, por distintas causas y en diferentes contextos políticos, un verdadero colapso del sistema de partidos y de las elites políticas tradicionales que hizo posible catapultar al poder a los “outsiders” y movimientos antipolíticos. En ambos casos, ante el descrédito de los partidos y las elites políticas que habían tocado fondo, los movimientos antipolíticos, sin llegar a ser “partidos anti-sistema”, se transformaron con mucho éxito en fuerzas antipartido que están llevando a una reestructuración histórica de los sistemas de gobierno.

Como resultado de las elecciones presidenciales de abril de 1995 en el Perú, el movimiento de Alberto Fujimori ha emergido como la fuerza política mayoritaria del Perú que barrió del escenario político a los cuatro partidos tradicionales —APRA, PPC, AP, IU— que obtuvieron todos juntos apenas el 9.41% de la votación; un resultado catastrófico si tomamos en cuenta que en las elecciones presidenciales de 1980 y 1985 habían logrado más del 95% de los votos. En Italia se acabaron de derrumbar en las elecciones de abril de 1994 los cinco partidos que durante las últimas cuatro décadas conformaban las coaliciones gubernamentales en torno al eje demócrata-cristiano (la Democrazia Cristiana, el Partido Liberal Italiano, el Partido Republicano Italiano, el Partido Socialdemócrata Italiano y el Partido Socialista Italiano), siendo desplazados por los movimientos antipolíticos de la Lega Nord, Forza Italia del empresario Berlusconi y el Movimento Sociale Italiano¹⁸.

funcionarios público”, lo cual “requerirá una reestructuración total del

Los problemas planteados por las tendencias antipolíticas y su impacto sobre las inestables estructuras institucionales de la democracia representativa en América Latina no son casuales ni efímeros; al contrario, son y serán inherentes a la democracia en América Latina, mientras los problemas de consolidación institucional estén sobre el tapete y el contexto de una “ciudadanía de baja intensidad”, como diría Guillermo O’Donnell, con extrema pobreza y desigualdad social.

La tesis central de este artículo es que la emergencia y el desarrollo de la antipolítica y el neopopulismo no pueden ser explicadas sin considerar los problemas *sui generis* planteados por el sistema presidencialista, el sistema multipartidista y los efectos del sistema electoral, que constituyen dimensiones eminentemente institucionales. A partir de esta perspectiva, planteo la premisa de que los avances de la antipolítica remiten a determinados mecanismos y condiciones institucionales favorables —sistemas de partidos en descomposición, multipartidismo fragmentado, gobiernos divididos—, mientras que en un caso como el de Bolivia las particularidades del diseño y del contexto institucional —el presidencialismo parlamentarizado, los gobiernos de coalición y el sistema multipartidista moderado— fueron los obstáculos que impidieron una ofensiva antipolítica de mayor envergadura.

Mi premisa es que necesitamos perspectivas conceptuales globales que sean sensibles a la pluralidad y especificidad de los contextos nacionales. Es un error pensar que las tendencias globales hacia la democratización, la modernización política y la economía de mercado impliquen necesariamente la uniformización de los procesos y los sistemas políticos. Por esto, aunque América Latina se desenvuelva en el marco común de sistemas presidencialistas de gobierno y de políticas económicas orientadas al mercado y a la economía internacional, el hecho fundamental es que se han generado notorias diferencias con relación al sistema de gobierno, al desarrollo del sistema de partidos y al impacto de los movimientos neopopulistas. Los peligros que provocan la antipolítica y el neopopulismo están a la vista de todos: el retorno del liderazgo vertical y mesiánico, la democracia plebiscitaria, la utopía de la identidad entre Estado y pueblo encarnada en líderes providenciales, el desplazamiento de las tendencias hacia la construcción de democracias representativas por democracias presidencialistas altamente dependientes de “líderes históricos”. Todos estos son —valga la pena destacar— riesgos que reavivan bajo nuevas circunstancias la tradición política predominante en América Latina de origen más rousseauiano y tomista que representativo y pluralista¹⁹.

El problema central parece ser si la antipolítica seguirá un curso ascendente

tipo italiano de gobierno parlamentario”. Véase Pasquino, 1994.

19 Véase Morse, 1982.

20 Véase Whitehead, 1991.

21 Véase Di Tella, 1962 y 1965.

22 Véase Germani, 1966.

o si, por el contrario, podrán prevalecer tendencias que limiten su expansión. En todo caso, hay suficientes elementos para afirmar que el tema de la antipolítica y de su consorte, el neopopulismo, estará mucho tiempo sobre el tapete de discusión.

2. Antipolítica, neopopulismo y neoliberalismo: algunas hipótesis

En varios países de América Latina, actores neopopulistas y antipolíticos han logrado apreciables avances políticos que han provocado amenazas de distinta magnitud contra las perspectivas institucionales de la democracia representativa. Estos actores han surgido en un contexto de sistemas democráticos inestables, caracterizados por organizaciones estatales y sistemas partidarios en proceso de deslegitimación y descomposición. ¿Cuáles son las tendencias y los problemas políticos que ha generado la antipolítica, en cuanto política de *outsiders*, aparentemente en proceso de franca expansión? ¿Se perfila la antipolítica como una alternativa momentánea o duradera frente a los problemas que las democracias representativas enfrentan? Y, si es una tendencia permanente, ¿hacia qué modelo o tipo de democracia apunta la antipolítica? En este análisis no me propongo abordar estas cuestiones en su complejo entramado. Mi propósito es más modesto, pues trato de examinar desde una perspectiva comparativa la lógica de la antipolítica en un continente que arrastra una larga tradición populista y de responder a la cuestión de por qué la antipolítica ha asumido un carácter neopopulista (es así como ésta se ha desplegado en Bolivia, Perú y Brasil).

Si se analiza los casos concretos, se puede constatar que el desarrollo y los resultados a los que ha llevado la política neopopulista varían considerablemente en los diferentes contextos nacionales. La dimensión del contexto es fundamental en un análisis comparativo para esclarecer las raíces políticas del fenómeno de la antipolítica neopopulista y la influencia de ésta sobre el proceso de fortalecimiento o desestabilización de la democracia o, quizás, de acuerdo a Guillermo O'Donnell, sobre el surgimiento de ese novedoso “animal político” que él define como “democracia delegativa”. Sin embargo, parto de la premisa que en América Latina se está desarrollando una generalizada tendencia neopopulista con rasgos distintos en los diversos contextos nacionales, cuya lógica es precisamente antipolítica.

Probablemente esta tendencia sea una manifestación de procesos profundos de desintegración política y anomia que amenazan las perspectivas de consolidación de la democracia en América Latina. No obstante, una premisa de tal naturaleza no puede dejar de lado las diferencias cualitativas de contexto político-institucional que constituyen la clave para explicar los rumbos distintos que han seguido los procesos democráticos en países como Bolivia, Perú y Bra-

sil. En estos países, el fulgurante éxito político que actores neopopulistas como Alberto Fujimori y Fernando Collor de Mello tuvieron al conquistar poder por la vía democrática, estuvo asociado a la vulnerabilidad, la pérdida de credibilidad e incluso disolución del sistema de partidos tradicional. Tuvo que ver también con la crisis de gobernabilidad del Estado por su manifiesta incapacidad para contener los procesos hiperinflacionarios y el deterioro creciente de las condiciones de vida. En contraste, Bolivia es por varias razones un contraejemplo puesto que la deslegitimación de los partidos fue limitada, la crisis económica fue resuelta prontamente en 1985 por medio de políticas orientadas en la economía de mercado, y las reformas del Estado lograron crear condiciones aceptables de gobernabilidad. Todos estos factores explican, como veremos, los límites de la antipolítica neopopulista en Bolivia. La democracia boliviana no ha seguido entonces el camino de la “fujimorización” del Perú o de la extrema atomización partidaria y creciente ingobernabilidad del Ecuador. Ha dado, por el contrario, pasos significativos en el proceso de afianzamiento institucional y en medio de enormes dificultades y obstáculos ha evitado estos peligros. Por cierto, esto no significa que la democracia en Bolivia haya logrado la inmunidad necesaria contra la desestabilización y los peligros de la ingobernabilidad que pueden alimentar y fortalecer a los *outsiders*, y con ellos a la antipolítica.

Ahora bien, ¿cuáles son las razones por las que considero que la antipolítica en América Latina se está definiendo como neopopulismo? Para esto me baso en una serie de hipótesis que ponen al descubierto las estrechas conexiones que, a mi criterio, se han constituido entre antipolítica, neopopulismo y modernización neoliberal. En primer lugar, pienso que el neopopulismo es una forma elevada de decisionismo y voluntarismo político que se ha desarrollado en el marco de debilitamiento o descomposición de las instituciones democráticas (partidos, ejecutivos, parlamentos, etc.).

En segundo lugar, el neopopulismo —una variante actual del populismo tradicional marcado por la preponderancia del líder carismático— exacerba el estilo de política personalista y anti-institucional que se deriva de una cultura política patrimonialista. Los actores neopopulistas promueven una política anti-institucional, dirigida contra los partidos y las elites del *establishment* tradicional. Sin embargo, esta política anti-institucional se nutre paradójicamente del marco institucional constituido por el sistema presidencialista de gobierno. De esta manera, la política neopopulista tiende a concentrar el poder en manos del presidente y a emplear métodos de gobierno que prescinden de las organizaciones partidarias y devalúan su rol en el sistema político.

En tercer lugar, en el plano ideológico, el discurso de los *outsiders* neopopulistas se revela como ambiguo y ecléctico. Es una mezcla de elementos que apelan a las masas populares, al “pueblo” oprimido y a la nación acosada por enemigos internos y externos, pero traduciendo simultáneamente un compromiso con valores neoliberales y estrategias de transformación económica basadas en la

economía de mercado. Paradójicamente, la retórica populista es usada para apoyar políticas ortodoxas²⁰. De ahí que este discurso no sea una ruptura con el populismo tradicional, sino que, por el contrario, establezca una continuidad notable con sus principios ideológicos claves que configuran un universo dicotómico (pueblo vs. explotadores, nación vs. antinación, etc.) Pero no todo es, por supuesto, continuidad: el discurso neopopulista rompe con una vertiente sustancial del populismo tradicional al abandonar el antiimperialismo, la política de estatización de la economía, la estrategia del desarrollo hacia adentro y el distribucionismo. En contraste, pone de relieve metas como el achicamiento del Estado, la privatización y el desarrollo de economía orientadas a la exportación.

Hablar de neopopulismo obliga pues a redefinir el concepto de populismo, del cual se supone que es una variante contemporánea²¹. Es cierto que el uso de la noción de populismo ha arrastrado desde la década de los sesenta una serie de deficiencias teóricas. Su contenido conceptual ha sido muy amplio e impreciso. Se lo ha empleado particularmente en tres sentidos: para designar un tipo de movilización social en un contexto de crisis de la dominación oligárquica²²; para referirse a un modo de intervención estatal en el marco de un “Estado de compromiso”²³ que sería el fruto de la incapacidad de la burguesía latinoamericana para asegurar su hegemonía de clase; y para definir un modo específico de constitución de un auténtico sujeto popular como un proceso eminentemente discursivo²⁴.

Sin embargo, pienso que el concepto de populismo posee un potencial explicativo para entender los distintos regímenes políticos en las décadas de los cincuenta y sesenta como el peronismo argentino, el gobierno del MNR en Bolivia o el régimen del PRI en México, si es que destacamos como núcleo significativo tres dimensiones que han constituido su marco de referencia central: a) una dimensión política en cuanto movimiento social conformado alrededor de líderes carismáticos que no se apoyan en estructuras intermedias partidarias, sino precisamente en la movilización de sectores populares; b) una dimensión ideológica definida por una orientación nacionalista de identificación del Estado con el pueblo; y, c) un eje de política económica caracterizado por la puesta en práctica de políticas tanto de control estatal de sectores económicos considerados estratégicos como de redistribución de ingresos. Alrededor de este núcleo significativo se han producido una serie de variantes como el populismo radical en Bolivia, caracterizado por el rol del movimiento obrero que no fue subordinado al “control desde arriba” del Estado, el populismo corporativo del PRI mexicano o del *Estado novo* brasileño.

24 Véase Laclau, 1978. Me he orientado aquí en la clasificación de la literatura populista elaborada por Pécaut, 1987.

25 Coincido en este aspecto con la conceptualización expuesta en el ensayo de Martucelli y Svampa, 1992.

26 Respecto a la fusión de poder económico y político en manos de Berlusconi, véase Rinaldi, Claudio. 1994. “No ha sido un milagro”. *El País*, 30 de marzo (Madrid). Sobre Max Fernández, véase Mayorga, 1991.

Pero su uso actual requiere una indispensable modificación que justifica la ampliación del término con la partícula del “neo” que remite justamente a aquella transformación del populismo tradicional, por la cual se reduce fundamentalmente a un modo de legitimación dentro del contexto democrático. Es decir, lo esencial del neopopulismo es una dimensión ideológica de legitimación que no es extraña al régimen democrático-representativo, sino más bien se nutre de él para colocar en el centro de la política al líder “natural” que encarna la voluntad popular y, apelando a la nostalgia comunitaria, se constituye en el símbolo de la unidad del Estado con el pueblo²⁵. De esta manera, el neopopulismo —despojado de sus connotaciones tradicionales ligadas al Estado interventor y al distribucionismo económico— se caracteriza en el fondo por la política centrada en el líder carismático, símbolo y garantía de la unidad sustancial entre el pueblo y el Estado. El neopopulismo reposa pues en una doble legitimación: el recurso a una legitimidad que excede a la democracia representativa basada en el mecanismo tradicional del voto popular, y en la cualidad “histórica” superior del líder que excede a la democracia representativa basada en aquel mecanismo.

En cuarto lugar, las políticas neoliberales, que requieren el reforzamiento de la autoridad del Poder Ejecutivo, tienden a estimular la antipolítica neopopulista. ¿Se podría afirmar entonces que es una de las consecuencias políticas de las estrategias neoliberales? ¿Representa la antipolítica el renacimiento del populismo bajo el manto del neoliberalismo y de las tendencias a la fusión del poder económico y del poder político encarnadas en varios líderes neopopulistas? El rasgo sobresaliente de los actores neopopulistas en el poder (v.g., Alberto Fujimori, Carlos Menem, Fernando Collor de Mello) ha sido, en efecto, su amplia adhesión a las políticas neoliberales, la cual en algunos casos no se distingue sólo por sus dispositivos ideológicos, sino también porque su soporte ha sido el entrelazamiento incluso personal entre el poder de la empresa económica y el liderazgo político (en un sentido limitado, éste es el caso de Max Fernández en Bolivia, y en un sentido casi paradigmático el caso de Berlusconi en Italia)²⁶.

En quinto lugar, se ha producido en la última década un cambio notable en las formas de hacer política. Aunque necesarios e insustituibles para el ejercicio del poder político, la competencia electoral y la formación de gobiernos, los partidos políticos parecen que han dejado de ser las únicas estructuras de mediación de los intereses sociales. Los medios de comunicación, especialmente la televisión, han fortalecido su poder de influencia —debido al debilitamiento progresivo de ciertas funciones importantes de los partidos políticos como la canalización de los intereses sociales— y tienden a desplazar y sustituir a los partidos políticos como

27 Análisis primiciales sobre el poder de la televisión en las democracias de América Latina se encuentran en Skidmore, 1993.

28 Véase Sartori, 1989.

29 Véase Calise, 1994; Colombani, Jean-Marie. 1993. “Entretien avec Pierre Rosanvallon”. *Le Monde*; Rossanda, Rossana. 1994. “Berlusconi y la Televisión”. *El País*, 2 de marzo (Madrid).

mecanismos de agregación, cubriendo el vacío dejado por sistemas políticos en procesos de fragmentación o descomposición como en Brasil e Italia²⁷.

El escenario más importante de la acción política parece desplegarse en los canales de televisión, dejando al ciudadano la única posibilidad de apagar su aparato de televisión para resistir el poder envolvente de la acción política transfigurada en imágenes. Como afirma Giovanni Sartori, la política se transforma en una “*video-politics*” que facilita la elección de *outsiders* improvisados y fugaces, cargados de las promesas típicas ofrecidas en las campañas populistas²⁸. Todo parece apuntar —tanto en las democracias maduras como en las frágiles— a una fuerte tendencia de sustitución del sistema político: las funciones que no cumple el sistema político encuentran una respuesta deformada y perversa en el sistema mediático²⁹.

3. La lógica de la antipolítica y el sistema presidencialista

Observando el panorama de los movimientos neopopulistas de orientación neoliberal y de extrema derecha en América Latina y Europa, se pueden detectar varios rasgos políticos que determinan la naturaleza específica de la antipolítica y que permiten hablar de una lógica relativamente nueva que contrasta con la política “tradicional” basada en partidos³⁰. A mi criterio, sus características constitutivas son:

1. La antipolítica se desarrolla paradójicamente como una forma de hacer política que pretende no sólo prescindir de los partidos políticos, sino también poner en cuestión las pautas predominantes del quehacer político de los partidos y gobiernos democráticos³¹. La antipolítica descarta entonces a los partidos establecidos tanto del gobierno como de la oposición y en algunos casos, como el de Alberto Fujimori, asume formas de rechazo radical y total del sistema de partidos.
2. El rasgo que sobresale notoriamente definiendo, por cierto, el perfil específico de la antipolítica es que ésta surge predominantemente como una actividad de *outsiders*, es decir, de personajes que aparecen en el escenario

30 Consúltase sobre el fenómeno de la antipolítica en Alemania el ensayo de Scarrow, 1994. Sobre la antipolítica en su vertiente de derecha en Europa pueden verse los libros de Ignazi, 1994.

31 Véase Schedler, 1994.

32 Véase Whitebook, 1985.

33 Véase Alberti, 1991.

34 Véase Rousseau, 1987; Julliard, 1985; Held, 1987; Lefort, 1981.

35 Véase Weber, 1956.

36 Véase Linz, 1994.

de la política como rayos en cielo sereno, emergiendo de afuera o de los márgenes del sistema político e impulsados por el proceso de decadencia de los partidos. Los *outsiders* se presentan como encarnación de la voluntad popular por encima de los partidos políticos y como salvadores de la nación; proponen pues en un sentido de escatología secularizada una “política de redención”³².

3. Puesto que nacen en una situación de severa crisis o progresiva deslegitimación de los partidos políticos y los gobiernos, los *outsiders* practican un discurso de confrontación antagónica frente a los partidos, tratando de justificar su ofensiva antipolítica con argumentos que atacan con diversos grados de radicalidad al liderazgo político y cuestionan la misma existencia y necesidad de los partidos. En este sentido, ese discurso se inserta en una política de fuerte raigambre populista y “movimientista”, definida por prácticas organicistas que pretenden superar el faccionalismo y los conflictos que los partidos políticos acarrear³³.
4. La antipolítica supone en el plano filosófico-político una concepción “rousseauiana” de democracia directa; no reconoce pues estructuras de mediación política como los partidos. Como esta concepción implica en el fondo un principio metafísico y premoderno de identidad sustancial entre el pueblo y el Estado, niega, por lo tanto, la importancia y la necesidad de instituciones intermedias como los partidos que son considerados como factores de deformación y distorsión de la voluntad popular³⁴. En consecuencia, este principio de identidad asume una forma política eminentemente anti-institucional, elitista y personalista en las figuras de los *outsiders*. Estos se atribuyen las cualidades mesiánicas de líderes carismáticos y reclaman para sí ser la expresión única de la voluntad popular y el vínculo directo insustituible con las masas populares. Llegado al poder, el líder carismático tiende entonces a confundirse con el Estado exigiendo absoluta adhesión personal. Es indudable que este tipo de democracia personalista y fuertemente plebiscitaria que ponen en acción los líderes neopopulistas en América Latina puede explicarse adecuadamente con el concepto de democracia de liderazgo plebiscitario desarrollado por Max Weber, en el cual la confianza y la fe en el líder adquieren una connotación central³⁵.
5. El caldo de cultivo de la antipolítica ha sido, por una parte, un contexto económico y social de expansión de la pobreza y de sectores marginales no

37 Véase Mainwaring, 1990. Giovanni Sartori pone de relieve también la fragilidad de la formación de coaliciones en el régimen presidencialista norteamericano que no están basadas en “mayorías reales”. Sartori las califica de *piecemeal collages*. Véase Sartori, 1994c.

integrados a sistemas políticos que manifestaron su incapacidad para representar y canalizar sus demandas sociales; por otra parte, ha sido también la disponibilidad electoral de la ciudadanía en un marco de debilitamiento y/o crisis de las instituciones y de liderazgo.

Ahora bien, todo estos elementos de la lógica de la antipolítica en América Latina tienen un referente institucional decisivo en el sistema presidencialista de gobierno. Es decir, si queremos entender la racionalidad de la antipolítica, no se puede ignorar el contexto institucional que ha dado pábulo al surgimiento y la acción política de los *outsiders*. En efecto, la antipolítica se ha desenvuelto en un marco institucional concreto, inadecuado en muchos aspectos para la institucionalización del sistema de partidos y el afianzamiento de la democracia representativa. Esto constituye, por cierto, **la paradoja fundamental del sistema presidencialista de gobierno**, proclive a la personalización de la política.

El sistema presidencialista de gobierno se caracteriza fundamentalmente por:

- a) la doble función del presidente como jefe de Estado y de gobierno que es elegido directamente en una elección popular por un mandato temporalmente fijo;
- b) su mandato y legitimidad no dependen del parlamento y, por lo tanto, éste no está facultado para destituir al presidente; y
- c) en cuanto jefe de gobierno, el presidente decide el nombramiento de su gabinete que a su vez no depende de la confianza parlamentaria³⁶.

Como la experiencia política de muchos países latinoamericanos, particularmente en Perú, Ecuador, Bolivia y Brasil, ha demostrado, este sistema de gobierno ha producido consecuencias institucionales negativas para las perspectivas de consolidación de la democracia representativa. Una de ellas ha sido el predominio de un juego político de suma cero que no crea incentivos reales para fortalecer el rol de los partidos políticos en el sistema de gobierno, puesto que la presidencia es el objetivo exclusivo de la competencia política. Los partidos perdedores pierden el bien preciado —el control del ejecutivo— y se ven normalmente reducidos a un rol de oposición bloqueadora. Por cierto, existen coaliciones multipartidarias en gobiernos presidencialistas, pero son coaliciones que no intervienen en la conformación del poder ejecutivo y son sumamente inestables como lo han comprobado las coaliciones gubernamentales en Brasil y Ecuador en los últimos años.

Es indispensable destacar que los acuerdos multipartidarios para la formación

38 Véase Riggs, 1988.

39 Véase Mainwaring, 1990.

40 Juan Linz ha definido esta relación tensa como “legitimidad democrática dual”. Véase Linz, 1993.

de gobiernos en sistemas presidencialistas difieren notablemente de aquellos que se establecen en sistemas parlamentarios. Scott Mainwaring ha puesto de relieve tres diferencias fundamentales: Primeramente, los partidos, que conforman el gobierno en un sistema parlamentario, deciden la elección del primer ministro y de los miembros del gabinete, mientras que en el sistema presidencialista la formación del gabinete es responsabilidad del presidente más que de los partidos.

La segunda diferencia entre las coaliciones interpartidarias es que en los regímenes parlamentaristas los legisladores de la coalición observan en mayor o menor grado la necesaria disciplina partidaria para respaldar al gobierno. En contraste, la participación de los partidos en coaliciones en regímenes presidencialistas es más o menos individual y no responden a las líneas partidarias, sino al presidente. La inconsistencia de los partidos políticos conspira contra la construcción de coaliciones interpartidarias.

Finalmente, la tercera diferencia fundamental radica en que los partidos integrantes de una coalición en regímenes parlamentarios son corresponsables de la política gubernamental y están comprometidos en el apoyo al gobierno. En regímenes presidencialistas, por el contrario, hay tensiones e incongruencias entre los miembros de los partidos que participan en el poder ejecutivo y los miembros que hacen parte del Congreso; es decir, la correspondencia entre la política parlamentaria y la del poder ejecutivo es muy problemática e inestable. Los acuerdos políticos en los que se basan las coaliciones son, en este caso, acuerdos parciales, circunstanciales y limitados a determinados asuntos³⁷.

Por otro lado, los sistemas presidencialistas no sólo dejan de estimular la organización de los partidos y su cohesión, según ha sostenido Fred Riggs con relación al sistema presidencialista norteamericano sino que provocan su debilitamiento³⁸. En efecto, la mayoría de los sistemas presidencialistas en América Latina ha trabado la institucionalización de sistemas de partidos al descalificar los partidos como organizaciones, disminuir su rol de mediación y fortalecer la tradición de personalizar las relaciones de poder³⁹.

La institución presidencialista implica, por otra parte, el peligro constante de entorpecer y obstaculizar el funcionamiento del sistema de gobierno. En virtud de la personalización del poder presidencial, se debilita la capacidad y eficiencia del gobierno, y aumentan las posibilidades del ejercicio arbitrario del poder, puesto que no existe un sistema de control entre los poderes del Estado ni mecanismos que hagan responsable al poder ejecutivo frente al parlamento (mecanismos de

41 Véase Mainwaring, 1990

accountability). El Congreso es subestimado en su legitimidad y competencias, pues se atribuye a la legitimidad del presidente una cualidad política superior por ser elegido directamente⁴⁰.

Por último, los regímenes presidencialistas de América Latina —basados en su mayor parte en la “difícil ecuación” de sistemas multipartidistas fragmentados y polarizados, y en sistemas electorales de representación proporcional— adolecen de lo que es probablemente la mayor falla estructural que está en la raíz de los problemas de ingobernabilidad: engendran gobiernos débiles y una relación de permanente confrontación y de bloqueo entre ejecutivos minoritarios y oposiciones parlamentarias mayoritarias. Frente a esta situación de *impasse*, el sistema electoral de representación proporcional, asociado al sistema de doble vuelta para la elección presidencial, ha tenido además el efecto —en varios casos como los del Brasil y Perú— de agudizar las tendencias voluntaristas y decisionistas del poder presidencial frente a parlamentos opositores.

En este contexto, Scott Mainwaring ha destacado con relación al Brasil —aunque su razonamiento se puede extender a otros países de América Latina— que el problema esencial es por qué los presidentes han optado por tácticas supra- y anti-partidos. Y, el argumento esencial en el cual se fundamenta su respuesta y con acierto, es precisamente de carácter institucional: remite a las estructuras políticas que definen el presidencialismo y, fundamentalmente, a la “difícil ecuación” entre presidencialismo, sistema fragmentado e indisciplinado de partidos, y sistema de representación proporcional⁴¹.

Cuarta Sección

Valores y prácticas para una cultura democrática

Capítulo 13

COMPONENTES DE UNA CULTURA POLITICA DEMOCRATICA: ¿HACIA DONDE VAMOS Y COMO VAMOS?

Manuel Vidal

1. Introducción

La democracia es una forma de gobierno y una forma de vida, formas que se necesitan recíprocamente para que ella viva y se desarrolle con fuerza y en la dirección señalada por sus valores.

La democracia propone una serie de valores sobre los cuales debe fundarse como forma de gobierno, digámoslo de alguna manera, propone a la forma de gobierno —instituciones, normas— sostenerse sobre unos valores que marcan los caminos que han de tomar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, las esferas sociales entre sí y con los ciudadanos, y éstos entre sí. Resumiendo en una sola frase: la democracia propone la incorporación de una serie de valores a la forma de gobernar a una sociedad, que constituya su estructura social, y a la forma de vivir, o práctica de ellos, lo que en interacción es un sistema democrático.

No olvidemos que la democracia es simultáneamente una forma de vida, y obviamente es la forma que asumimos de vivir la vida, por la cual optamos y a la cual mejoramos en busca de la felicidad, unos seres humanos que convivimos en sociedad; quienes no somos el sistema social ni parte de él¹, somos

1 La escuela sistémica de Frankfurt (Niklas Luhmann) encuentra que el hombre no hace parte del sistema social sino más bien del sistema de inteligencia o razón, pues por más que muchas inteligencias se hallen juntas en recíproca presencia si no establecen comunicación, allí no hay sociedad, por lo cual la sociedad, vista como sistema (sistema social) está hecha de comunicaciones, que provienen de las reflexiones que hacen las inteligencias sobre él y se comunican. Recordemos que por mucho que pensemos en la democracia, si no decimos nada (de alguna manera, es decir, empleando algún lenguaje o código) de lo pensado, en poco ello afectará al sistema social. Al sistema social no ingresamos nosotros, ingresan nuestros pensamientos si los comunicamos, entonces él está hecho de comunicaciones, y algunas de ellas se convierten en normas, incluso de comunicación, por ejemplo privilegiando el empleo del intercambio de símbolos que el de acciones directas para comunicar (pudiéramos decir que preferir la comunicación al terrorismo, sea para *decir*, o para *oír*).

seres humanos, somos personas. Somos las personas que diseñamos, pensamos, transformamos, trabajamos en y para el sistema social democrático, pero que sobre todo, lo vivimos si vivimos los valores que lo instituyen y fundan, no ya en la fundación de sus instituciones, sino además de esto, fundamentando nuestras actitudes, conductas, prácticas, relaciones y transformación, en uno u otro sentido, de nuestras tradiciones.

La democracia no es una propuesta, ni de gobierno, ni de vida, ideal; afortunadamente. Es realista y en el campo de la realidad las formas se encuentran en el ser humano y su forma de vivir y pensar, de crear y transformar estructuras, de manejar y de resolver los conflictos, y esto nos lleva a pensar en elementos e instrumentos que son necesarios incorporar (inyectar) a las formas (de resolver los conflictos) para reforzar nuestra vida en democracia y mejorar su calidad institucional y vivencial.

La democracia es asumida por una sociedad mediante su Constitución **para** ordenar la convivencia de las personas dentro de ella, **mediante** la forma de distribución y control del poder político consagrada en las reglas constitucionales (o legales en desarrollo de la Carta), según las cuales gobierna el poder político, **porque** para su vida es necesaria la interna del Estado de Derecho. Pensándolo bien, la verdad es que no resulta de gran dificultad escribir un ordenamiento tal. Pero no podemos presumir que la democracia, una vez escrita y descrita en forma de constitución, ley o decreto ya es una realidad o que ya está realizada. La democracia necesita ser vivida por sus ciudadanos, que si nos detenemos a pensar quiénes son, encontraremos que son los que han optado libremente por ella, es decir, se necesitan demócratas; y en este orden de ideas, demócratas son quienes libremente aceptan a la democracia como el sistema político que es marco de la forma de gobierno y de vida de su sociedad. Demócratas son quienes han aceptado el consenso sobre lo anterior, que se concreta en la aceptación personal, política y ética de los valores, normas, reglas, procedimientos y decisiones; mediante acciones, actitudes, y prácticas coherentes con los anteriores, bien sea en el ejercicio del consenso o del disenso.

Es necesario profundizar un poco más en el papel que cumplen el consenso y el disenso dentro de la democracia, yo no diría que se trata de un simple juego de clasificaciones y de dialéctica.

En la democracia, y ya lo hemos repetido anteriormente, hay un consenso por el cual se la adopta (como formas de gobierno y vida) y el cual, por serlo es irrevocable, pero en su esencia, en su núcleo trae consigo garantizado el derecho al disenso, derecho que significa que se puede estar en desacuerdo con los demás actores sociales (políticos, económicos, culturales) en cualesquiera de los temas y percepciones de cada una de las esferas sociales, que su derecho al mismo, a su vida y a su libertad, también lo están.

El derecho al disenso, que como todo derecho y toda libertad, involucra también a una responsabilidad, incorpora —de quien disienta— la responsabilidad de respetar y asumir los principios y procedimientos de transformación (constitucional, legal, normativa en cualquier nivel) adoptados como parte del sistema, y es necesario decirlo, sin atentar contra el constituyente, quien refleja el consenso social. Podemos disentir, y sobre los disensos construir consensos, siguiendo las reglas y dentro del marco axiológico asumido.

Tangencialmente he mencionado a la libertad, y aún no a la igualdad, y también he mencionado al ser humano concreto y específico, y no al universal (abstracto). Dentro del ordenamiento social (político, económico y cultural) de la democracia confluyen libertades e igualdades, pues en la libertad halla la realización de su dignidad el ser humano real, solamente si el abstracto la encuentra en la igualdad; pero ni la libertad ni la igualdad tienen definiciones dadas o asumidas a priori, o como a priori, ellas (las definiciones) son derivadas de valores en conjunción. Pero, ¿qué son ellos? Dicho sencillamente, son creencias, convicciones, predisposiciones que sirven a las personas para juzgar si algo es bueno o malo, bello o feo, pragmático o antipragmático, necesario o innecesario; si son extensamente compartidos dentro de una sociedad, entonces son los valores sociales que harán que unas situaciones, acciones, prácticas, actos sean aceptables o inaceptables dentro del grupo o por el grupo o sociedad, y puede ser formal o informalmente. Y, ya vamos viendo el papel que cumplen, pero en concreto, ¿cuáles son los valores? Siguen surgiendo preguntas, y por cuestión de orden las trataré más adelante, por ahora sigamos ahondando en el tema de la democracia.

La democracia es una opción política, de formas de gobierno y vida, y como tal a ella se accede para manejar y resolver los conflictos que se dan (vivimos o protagonizamos) en sociedad defendiendo la dignidad humana y la convivencia en paz, por lo tanto a la democracia, al igual que a la política el hombre accede por sus tres vías de acceso a los fenómenos: la **razón**, la **acción** y las **emociones**, sabiendo, además que se trata de vías dobles: para ir hacia la política desde mí, y establecer los puentes de acceso de ella a mí.

Por estas vías me coloco pensante, actuante y apasionado (emotivo) ante los campos propios del ordenamiento social: la **cultura**, la **economía**, la **política** y el **derecho**.

Ya es previsible que entre ellos, vistos como actores y representantes de intereses particulares de la sociedad encarnados en representantes humanos de esos intereses, habrá interacción: complementación y conflictos, y no es ni un reproche ni una queja pensar que esos conflictos son aportados por la democracia porque ella también aporta valores, conductas, procedimientos, y medios a las personas

que los protagonizan, para resolverlos, es decir ella es **medio**², método y fin de la generación y resolución de conflictos.

2. Las esferas o campos vitales

La **cultura** es la integración de los elementos que proporciona la educación a través de lo secular y de lo religioso: capacidades, destrezas, valores y comportamientos que contribuyen a la determinación de la forma de vida de la persona, tanto íntima como privada y pública. En la cultura, entonces, están las fuerzas, dormidas o despiertas, que es necesario trabajar para impulsar el desarrollo de la democracia; y están también aquellas que jalonan en una dirección positiva o negativa su rumbo. Es por lo tanto nuestro trabajo determinar hacia dónde queremos ir, cómo, identificar los instrumentos existentes para ello, y crear los inexistentes. Personalmente, no me atrevería a hablar de una cultura de la democracia sino de un cultivo de la democracia, además que empata con su cosecha, y después de la primera son simultáneos y paralelos. Participación, justicia social, equidad, autonomía, libertad, por ejemplo, son algunos **significados** que define y orienta la sociedad democrática en función de sus fundamentos, funciones y objetivos, y es de esperarse que en su definición se generen conflictos.

La **economía**, las actividades económicas de las personas, requieren de un ordenamiento que “es la totalidad de las reglas válidas para la construcción organizativa de la economía nacional y de los procesos económicos, como así también la totalidad de las instituciones competentes para la administración, conducción y conformación de la economía”³. Tal ordenamiento, realizado en los conflictos ciudadano entre campos, no es otra cosa que una clara y decidida intervención del Estado por la cual se garantiza el derecho a la libertad y a la propiedad económica dentro de “los ideales de la seguridad social y de la justicia social”, por los cuales se tiene mayor afirmación en unos o en otros Estados dependiendo de la inclinación de la ideología de quienes gobiernan por voluntad ciudadana. La ampliación sería extensa pues el espectro de debate va desde la ideología socialista hasta la liberal, y encuentra nuevas e inteligentes propuestas entre las del Estado Social de Derecho y la Economía Social de Mercado, el consenso alemán dentro del cual hay disensos internos, que no son otra cosa que los debates propios de la democracia.

La **política** es la esfera supraordinada a las esferas (subordinadas) cultural y económica de la vida social pues es en ella y en su ejercicio donde se definen

2 Me refiero a medio como **el medio** (*le mileu*) de generación o crecimiento, no como método, por esta razón están separadas las dos palabras que se emplean como sinónimas.

3 Véase Lampert, Heinz. 1990. Die Wirtschafts - und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 10 Ed. München, Deutschland. Citado por Thesing, 1995: 115.

los órdenes de aquéllas en función del bien común y de todos. La política tiene como medio de acción al poder público, o dicho de otra forma, a la capacidad legítima de determinar las conductas de otros en función de la modificación de la realidad en dirección de la utopía propia de la sociedad, y ésta puede estar en el sentido del sostenimiento de la dominación sin mayores miramientos, en la inversión de la posición de dominadores y dominados, mientras se llega a la sociedad comunista del igualitarismo, o en una, en la cual la justicia social prima, lo cual surge cuando “los ciudadanos tienen **la sensación** de que sus intereses, sus necesidades culturales, sociales, económicas y políticas son tratadas con justicia por la política”⁴. Esta sensación genera el consenso y genera estabilidad política, y ésta, por lo tanto, es responsable también de la inestabilidad⁵.

El **derecho** es el orden escrito y éste es el sometimiento del Estado al mismo para proteger al ciudadano de éste en primer lugar, en segundo, de las demás esferas de poder social y, en tercero, de los demás ciudadanos, razón por la cual esta rama del poder público debe mantenerse independiente de las otras (Ejecutivo y Legislativo). “Derechos humanos, división de poderes y democracia constituyen una unidad jurídico institucional...si falta alguno de los tres elementos, los otros dos no tienen ya consistencia alguna”⁶.

3. Valores y antivalores en la democracia

¿Hay valores (y por ende, antónimos o antivalores) que como tales caracterizan a una democracia? Sí, y la respuesta es contundente desde que ésta fue anunciada en Atenas por Pericles, quien con genialidad propuso como estrategia para armar una democracia, partiendo de la aristocracia, educar en los valores de ésta al pueblo, para que éste gobernara (y se manejara) con ellos sin que la *polis* perdiera su prestigio entre las conocidas (el mundo), pues éste no era distinto del de ellos⁷.

Recordemos que los valores no operan automáticamente por decreto, ley o promulgación constitucional, pero estos instrumentos, su contenido, origen e intención sí deben reflejar el consenso ciudadano alrededor de ellos, ser una de sus formas de expresión, y que los vemos operando, no solamente como expresión (demagogia), sino porque se concretan en la acción, en la práctica, en las actitudes,

4 Véase Thesing, 1995: 116.

5 Ibid.

6 Véase Kriele, Martin. 1986. *Befreiung und politische Aufklärung*. Freiburg. Citado por Thesing, 1995: 118.

7 En la Atenas del siglo V a. c. el prestigio de los hombres era el de la ciudad y viceversa, pues no se distinguía a la ciudad del ciudadano, ni a lo público de lo privado, Pericles reformó la constitución manteniendo el prestigio y su identidad, pero ampliando su extensión e identidad, y promoviendo más libertades personales y desestimulando obligatorias igualdades que limitaban a las libertades y potencialidades de desarrollo personal dentro del marco de valores propuesto a los ciudadanos.

en los comportamientos y en el manejo de tradiciones (desestímulos de unas y estímulo del arraigo y desarrollo de otras), práctica, vivencia.

3.1. *Los albores*

Hace veinticinco siglos Pericles propuso que el pueblo de Atenas adquiriese unos valores que se vivían en la aristocracia y eran reconocidos por todos. El primero y del cual se derivaban los demás era la **excelencia**, la cual no se lograba sin el ánimo y la voluntad constantes por sobresalir (no tanto referida a los demás como a hacerlo entre las demás ciudades), pero la analogía es clara, y no menos la lección que podemos sacar del reformador. El **poder**, su empleo, su fuerza intrínseca fue un valor entrelazado con el anterior para lograr su concreción. Sin embargo, el último se encuentra limitado por las condiciones de su uso: con **medida, medida**; y balanceado por el **espíritu saludable** de su dueño, capaz de **frenar sus impulsos**, su ambición personal. De ese demócrata se esperaba el deber de ser **veraz**, y esto le capacitaba para obrar siempre en forma transparente. Y, concluye Pericles con otros más: **sabio, sano** (de espíritu y mente), **observador de los fines**, a quien hoy llamaríamos un buen planificador u oteador de horizontes futuros; para terminar con una síntesis de todos ellos: **un ser amable o digno de ser amado**.

El conjunto de valores pensados por Pericles para crear la estructura de la democracia en la cual viviera el demócrata de la *polis* era posible y coherente con él: la administración favorece a la mayoría y no a la minoría. Las leyes ofrecían equidad en la justicia, sin descuidar el trato que como reconocimiento a las virtudes toma en cuenta el mérito para la resolución de las querellas privadas. Libertad que no significa ni el entrometimiento en la casa del vecino, ni el descuido de la observación de las leyes. Respeto al magistrado sin descuido u olvido de los más débiles. Y, se agrega: “Y también se nos enseña a observar aquellas leyes no escritas cuya sanción sólo reside en el sentimiento universal de lo que es justo... Es una ciudad con las puertas abiertas al mundo”. Lo cual se complementa con la observación de que en esa ciudad —hombres tales— vivían a su antojo, buscando perfeccionar su intelecto, sin vergüenza para aceptar la pobreza quienes lo son, pero intentando salir de ella. El ciudadano ateniense de la democracia no antepuso a la responsabilidad pública (por el cargo que ocupaba por sorteo, no por elección pues todos estaban igual de capacitados) la de los negocios privados. Ante los hombres hay una política informal: no es inofensivo sino inútil (el idiota) que se desentende del Estado, de lo público; pero también, si solamente unos pueden diseñar las políticas, todos tienen el derecho a juzgarlas, pues todos son capaces.

“No consideramos la discusión como un obstáculo colocado en el camino de la acción política, sino como un preliminar indispensable para actuar prudentemente”. Esta expresión es de un contenido y de un significado enormes: el conflicto no es obstáculo para el desarrollo, es su vía. Obviamente, depende de la forma con la cual se le maneje.

“Creemos que la felicidad es el fruto de la libertad, y la libertad, del valor...”⁸. Esta es la cimiento de la democracia, por eso ha venido a colación.

Es fácil pensar que esa democracia estuviera ideada, o que así resultara a los ojos de Tucídides, como una conjugación armónica⁹ de la estructura y del hombre que ha de habitarla, pues como ya lo hemos dicho, si la estructura es hermosa y está deshabitada no pasa de ser un desierto, por una parte; y, por otra, si el hombre es dueño de unos altos y nobles valores y vive sin estructura está desprotegido, expuesto, amenazado.

De la oración de Tucídides podemos extraer y sintetizar valores de una y otra parte de la democracia, instituciones y hombres; forma de gobierno y forma de vida. Pero hay más, hay otras que han venido actualizando a las atenienses, otras sustituyéndolas, y otras, definitivamente nuevas porque obedecen a problemas y situaciones nuevos, ya sea como realidad o construcción de ella.

3.2. Los valores en las formas de gobierno y de vida de hoy

Debido al crecimiento poblacional, a la complejización de los problemas de las sociedades y al aumento del número de libertades con su acompañante crecimiento paralelo a éste de las vigilancias y regulaciones (burocracia) podemos decir que si bien nuestra democracia conserva los cimientos de la ateniense y, sin exagerar, algo de su materia prima, la que vivimos, discutimos y queremos vivir hoy en día necesita expresar y desarrollar más claramente sus valores e incorporar otros que den respuesta a nuevas necesidades, y éstos encuentran sus antónimos o antivalores. Pero, ¿para qué sirven los valores? Ya lo hemos dicho, recordémoslo: para resolver los conflictos propios de la democracia entre sus actores. Los unos, los valores, están apegados a la forma de gobierno y a la de vida propias de la democracia; los antivalores que marcan en la vida el actuar de ciudadanos, en su número, restan vitalidad y fuerza a la forma de gobierno y de vida por la cual se ha optado como producto del consenso.

También podemos hablar de antivalores reflejados en la estructura, heredados y aún no transformados, pero los cuales se borran (¿corrigen?) si las personas evolucionan dentro de la axiología y encuentran que lo que consideraban un valor fundante de una norma es un antivalor y cambian la norma e impulsan la transformación de hábitos y prácticas. Así que, sumando unos y su producto y restando otros y el suyo, encontramos que conviven, fortaleciendo los unos, y debilitando los otros a la democracia.

8 Tomado y citado de la oración fúnebre de Tucídides.

9 La palabra textual es “cósmica”, se trataba de un cosmos.

Recapitulando, encontramos que en nuestras sociedades la estructura mínima de una democracia viene dada por la soberanía del pueblo, el gobierno basado en el consentimiento de los gobernados, el gobierno de la mayoría y el respeto de la minoría, la garantía de los derechos humanos a todos (derecho a la vida, al pensamiento libre, a la libre expresión, asociación, etc.), la igualdad de todos ante la ley, el seguimiento del debido proceso legal (el cual presupone la independencia de la justicia y la separación de poderes, entre otras cosas para poder exigir y tener que rendir cuentas del uso del poder y de los demás recursos públicos), la clara y efectiva imposición de la limitación del poder al gobierno (ante el ciudadano, los campos y los poderes), el pluralismo ideológico, la transparencia en el ejercicio del poder y el uso de los demás recursos públicos bajo unas reglas del juego (competencia en todos los campos sociales) claras, para que la competencia sea leal.

Ahora bien, para que éstas estructuras sean eficaces los ciudadanos democratas deben vivir reflejando (o dejando emerger de sí hacia ellas) en sus acciones, prácticas, tradiciones, comportamientos y actitudes los valores propios de la forma de vida requeridos hoy.

El respeto al otro abre paso al pluralismo y al respeto a las minorías, y no solamente a ellas sino a toda forma diferente de pensar, hablar o actuar. **La autonomía**, como superación de la libertad, vivida como la opción por la conducta coherente con las convicciones y valores propios antes que como la transgresión, planteada como simple reto por la libertad. **La solidaridad** o actitud de respuesta *in solidum* por y con el conciudadano, la que nos lleva a pensar en **la equidad** para lograr una redistribución económica en y mediante la cual se sirva al rescate de la dignidad humana que se lesiona en quienes no pueden acceder a los bienes de consumo y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades humanas. **La responsabilidad** de cada humano por sus actos es la misma humana por la historia de la democracia y el curso que tome dentro de ella, por las decisiones que afectan al sistema y que significan compromiso con el ejercicio de los valores y el democrático trato humano a los problemas sociales (económicos, políticos, culturales y jurídicos) es un valor que compromete más a la acción, a la razón y a la pasión (en contra de la pasividad).

La comunicación, esencia del diálogo, la negociación y la mediación (conciliación) es, a mi juicio, no solamente una práctica o acción, sino simultáneamente un valor, y uno que en la democracia hay que cultivar, pues hoy, con más fuerza que hace 2500 años es necesario poder repetir con Tucídides que gracias a una comunicación sana de nuestras diferencias, en medio de nuestros conflictos, aún si escalan por el fuego de nuestras emociones, “no consideramos la discusión como un obstáculo colocado en el camino de la acción política, sino como un preliminar indispensable para actuar prudentemente”. La democracia tiene como método a la comunicación.

Negocio, negociar es comunicarse con otra persona para resolver un conflicto o para obtener un bien ajeno a cambio de uno propio, y digo comunicarse porque no es más, solamente que con una dirección propia: cuando se negocia no se comunican las personas por ocio, lo hacen por interés (neg-ocio es la negación del ocio). Y, desde ya, se ve que si la negociación (mediación) se realiza dentro del conjunto de los demás valores, y no por fuera de ellos, es decir siendo proba (ética) y no corrupta favorecerá la solución pacífica de los conflictos como opción por forma y animará a la construcción del consenso social como forma de gobierno en vez del engaño o del autoritarismo o de la imposición, represión u opresión.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas es un valor de la democracia en tanto forma de gobierno y de vida. La forma de gobierno democrática (es participativa por definición), pero dentro de ella no es más que una potencia, una posibilidad abierta la cual solamente se cumple si quien puede participar participa; es decir, si el demócrata no es indiferente o apático, sino por el contrario, comprometido y “doliente” (por decirlo de alguna manera) de la construcción de los consensos y de la generación de los disensos, en últimas, participe (con otros, del lado de sus ideas o en otro, aún en el opuesto) de la democracia como parte integral del sistema en tanto forma de gobierno, de un lado y de vida, de otro, por ello es valor y vínculo. Sin embargo, las restricciones de la participación en una democracia son formas de exclusión y por lo tanto antivalores adheridos a la estructura y a la forma de gobernar de quien lo hace, que fácilmente pueden generar respuestas ciudadanas fundadas en antivalores: violencia o indiferencia, pero también existe una posible salida democrática a éste problema mediante la vivencia de los valores propios del sistema al realizar la exigencia sostenida, firme y paciente del cumplimiento de las reglas del juego, o de la actualización de la sociedad. Por ejemplo, los logros de las mujeres, los negros, los indígenas, al menos en nuestras constituciones.

En mi criterio los anteriores son los valores fundamentales de la democracia y de ellos se deriva la ética democrática, pero considero conveniente que para vivir democráticamente es conveniente dejarse influir la conducta propia, e influir la ajena, por una serie de virtudes: “paciencia, franqueza, tolerancia, honradez, valor cívico, comedimiento, disciplina, caballerosidad, predisposición al compromiso, respeto al otro, capacidad de diálogo y de crítica constructiva”¹⁰.

3.3. *Los antivalores y sus expresiones*

Es fácil observar el reflejo de los valores en la estructura, y viceversa, un tanto más la expresión de los humanos en virtudes y de éstas en prácticas, acciones, actitudes,

10 Véase Thesing, 1995: 139.

11 Cuando hablo de antivalores propios de una democracia me refiero a que son antivalores para ella aunque en otro contexto no necesariamente sean valores negativos, antivalores. El que sean propios tampoco significa que sean exclusivos de ella.

decisiones, comunicaciones, etc., pero no lo es tanto, aunque no es imposible ver los antivales, así se oculten tras modos o maneras postizas o solamente formales, virtuales diríamos hoy, mas no reales de trato, o acción.

La corrupción es una forma de ejercer, de concretarse, los antivales propios¹¹ de una democracia o de un hombre pues oculta y privatiza lo público, atentando así contra la democracia y debilitando y deshaciendo a la sociedad civil reduciéndola a lo que de viejo viene llamándose oligarquía al carcomer el libre mercado.

La corrupción tiene varias manifestaciones dentro del sistema social e impactos en cada una de sus esferas los cuales provienen de las prácticas del demócrata corrupto, es decir, de quien abusa del poder público para obtener un beneficio particular o personal o se comporta desviándose de lo esperado de quien ocupa un papel en la estructura estatal.

Los antivales se ven en el ejercicio o aceptación de (o se tiene la intención o el deseo de) la influencia ilícita, ilegal e ilegítima, dentro de un sistema y de su manera de decidir.

Los síntomas por los cuales se puede reconocer que obra la corrupción que carcome a la democracia porque operan los antivales en las prácticas (que hemos descrito y otras que veremos tipificadas) se manifiestan como impactos generales debido a que la comunidad es desplazada por el individuo porque el bien común es desplazado por el bien individual (el persistente interés en él). En lo económico es notoria la corrosión causada por los antivales porque al lesionar al libre mercado se elevan los costos de vida, baja la calidad de los productos en éste, mientras que los fondos públicos no privatizados¹² se gastan en la adquisición de bienes innecesarios “que dejan algo” para privatizar por su enorme costo.

En lo político, la acción de la corrupción se ve reflejada en la reproducción y consolidación de la inequidad social, en la desigualdad de las posibilidades de acceder a la esfera política (llegar más allá de la influencia del voto propio como expresión), mantiene las redes de complicidad entre las elites económicas, políticas e informativas para que así las que normalmente deben estar subordinadas subordinen a las subordinantes que se venden, prestan o alquilan. Hay más impactos en la esfera política pues también las prácticas de los antivales se reflejan en el clientelismo o consolidación de la clientela personal que vive del sector público manteniendo así una burocracia inflada que deslegitima al Estado,

12 En éste contexto privatizar significa convertir en privado el beneficio que debiera ser público porque lo proporciona algo público.

13 Aunque bien podemos asociar el ingreso del conflicto, su aparición o planteamiento, su entrada, con la intención de quien lo plantea; por ejemplo, qué pretende estabilizar o desestabilizar dentro del sistema, como tal, en beneficio de quiénes, etc.

14 Véase Thesing, 1995: 114.

ente que difícilmente puede funcionar sin legitimidad, pero que lo hace gracias a la indiferencia y a la apatía de los ciudadanos por la democracia (lo que significa que la corroe).

Un impacto que sintetiza a los anteriores, a los infligidos, a las esferas que componen a la sociedad, es la acentuación de las diferencias sociales porque limita el rol del Estado como mediador del conflicto social, y a la democracia como foro del mismo, y al pueblo como soberano, pues claramente aumenta la exclusión legitimada (antónimo del valor participación) y con ella a la informalidad como manera de vivir, aún la democracia.

De todas maneras el Estado formaliza en la estructura de la democracia el rechazo a la práctica de los antivalores elevándolos a la categoría de delitos o de infracciones: abuso de funciones, dar o recibir comisiones u obsequios ilegales, evasión de impuestos, fraude, soborno, enriquecimiento ilícito, cohecho, nepotismo. Es cierto, en normas está escrito, pero, ¿qué hay en prácticas?

Estando en este punto hemos de pensar ¿en dónde estamos, cómo llegamos hasta aquí, por qué? Después pensaremos hacia dónde y cómo iremos.

Manteniendo lo anterior en mente resulta útil ojear el tema del conflicto como hemos anunciado y luego mirarlo desde la perspectiva de los valores y los antivalores.

4. El conflicto en la democracia

Retomo el tema del conflicto, apenas mencionado. ¿Qué es un conflicto? En primer lugar, debemos asumir que no es una disputa, ni una guerra aunque sí puede desembocar en ellas debido al manejo o conducción que le den las partes involucradas en el mismo. Un concepto de conflicto, claro y conciso es éste que propongo: es una situación social con soluciones y tendencia a escalar en la cual participan, al menos, dos actores pugnando por la obtención de unos recursos escasos o el logro de unos objetivos mutuamente incompatibles.

La escasez o el logro de objetivos incompatibles son condiciones comunes, la una o la otra, o ambas a los campos o esferas descritas arriba.

Es común que surjan conflictos entre actores políticos por asuntos que caen dentro del campo cultural: por ejemplo, la aceptación legal, o no, de la homosexualidad en una sociedad en forma manifiesta y con implicaciones legales; o la aceptación del aborto en forma indiscriminada de su motivación y práctica. La definición del conteo de votos puede ser objeto de conflictos políticos pues no es

posible lograr un mismo objetivo, aprobación de una norma a favor mío y de mis contendores simultáneamente, si ésta favorece decididamente a unos o a otros. Y, en el campo de la economía, por ejemplo, la división de intereses puede estar en torno de la división de ingresos, destinando más de ellos a las utilidades que a la seguridad social o, al contrario, mediante la modificación o adopción de normas. El campo jurídico o del derecho también admite la presentación de conflictos, los cuales entran a esta esfera por la misma puerta que han ingresado a las demás: la democracia; y además con las mismas condiciones y características, que ya veremos. A la esfera del derecho, por ejemplo, el conflicto ingresa para ampliar los poderes del Estado (a través de la ampliación de los mismos de alguna de sus ramas) en detrimento de las libertades personales; o al contrario. Y, he dicho que entran a la esfera por el camino de la democracia con sus condiciones: respetando las reglas del juego establecidas por, en y como el Estado de Derecho.

No puedo extenderme en el campo de la revisión de la historia, pero sin democracia hay menos conflictos porque hay menos campo para ellos, el campo está abierto para las transgresiones y éstas sujetas más al castigo que al diálogo, y más a la prevención de reincidencia que a la discusión para la construcción de un consenso. Este punto es tan claro que nuestras constituciones definen los mecanismos de reforma, cambio, adopción y dictados de normas en todos sus niveles como expresiones de consenso o disenso, no así el Código de Hammurabi que sí era extenso en penalización.

Aunque es evidente, quiero aclarar un poco más esta idea. Los conflictos en una democracia surgen entre las personas que representan, de una o de varias de las maneras posibles (de ingresar a la política: razón, acción, sentimiento-emoción para ordenar o definir algo), un interés (o varios) relacionados con alguna (o algunas) de las esferas que constituyen nuestra vida social (cultura, economía, política o derecho). Insisto, quien entra al conflicto como actor es una persona, y consigo trae el objeto del conflicto, el cual resulta serlo, bien porque es un recurso que resulta escaso, o bien porque es un objetivo incompatible.

Estos conflictos, producto de la democracia, no son negativos, ni positivos de entrada, ésta valoración dependerá del servicio¹³ que le presten al fortalecimiento y al desarrollo de la misma, y éste servicio dependerá de la forma de resolverlos que les den los actores de los mismos.

4.1. Manejo del conflicto dentro del marco de valores de la democracia: Negociación, mediación y diálogo

Un conflicto puede resolverse con violencia o diálogo (negociación o mediación), y ésta última puede asumirse como un valor propio de la democracia y, por lo tanto, regirse por los demás, o ser vista como una habilidad individual.

La violencia es una opción que quiero descartar pues no es compatible con la democracia, pues dentro de éste sistema se espera que se generen más conflictos, por una parte, y que para resolverlos se emplee menos la fuerza, bien como materialización del poder público que monopoliza el Estado, o como un recurso privatizado por algún ciudadano.

Y, queda descartada la fuerza (violencia), pues su ejercicio es autoritarismo, es opresión o es represión como consecuencia de la ausencia del ejercicio de otros valores: respeto desde el lado vivencial y pluralismo desde el lado estructural; y, así sucesivamente con los demás valores.

Es autoritarismo, reprimir una protesta, por ejemplo, de los trabajadores para obtener más beneficios sociales y ser reprimida por la fuerza pública, o simplemente “desechada tras un profundo estudio realizado por las autoridades estatales pertinentes”.

El autoritarismo va mucho más allá que el empleo obvio de la fuerza. La despersonalización o subhumanización de seres humanos mediante la construcción de imágenes a través de los medios masivos de comunicación asociadas a distorsiones de la verdad es una estrategia de quien ejerce la autoridad por la tenencia de los medios. Prácticas relacionadas con el autoritarismo, menos evidentes, pero igual de reales han venido siendo trabajados por la Escuela de Frankfurt y aportan (en sus dos etapas) valiosos conocimientos para ver, analizar y corregir sus formas en las democracias, dada la contradicción axiológica en que se fundan dichas acciones, y las actitudes que generan, sin olvidar las intenciones que las causan respecto de los valores propios de la democracia, (forma de gobierno y de vida) sistema político.

El dominio social ha dejado de estar solamente en manos de la economía política (al decir de Karl Marx) para pasar a reposar en el ámbito cultural, encubriendo así estructuras conflictivas y asimétricas tras una estructura idealizada por atribuciones espirituales de las sociedades y de las formas de la democracia validados por ideologías que predicán fundamentarse en observaciones, mediciones y encuentros objetivos, tan sólidos que el gobierno de la sociedad no debe hacerse por consensos sino por descubrimientos realizados por la razón objetivadora excluyente. Gobernar, entonces, es tecnología, es técnica (en realidad tecnocracia), no es intersubjetividad (intercambios de símbolos entre sujetos). Con ella las diferencias, las alteridades se resuelven en la unificación de la masa en una sola unidad de acción, sentir y razonar. Eso es armónico y eso es lo que debe ser una sociedad, como la naturaleza, dentro de un orden preestablecido, el resto son descarrilamientos, dentro de ellos está el conflicto que por una parte

ha sido negado, y por otra incorporado y reducido a competencia dentro de la libertad del mercado.

El autoritarismo es visto como un síndrome de poder al igual que el totalitarismo y no son otra cosa que la práctica de los antivalores propios de un “demócrata” gobernando a una sociedad, así sobre ésta se haya colocado un andamiaje desprovisto de recubrimiento y de vida llamado democracia.

Renglones atrás me distancié de la violencia como forma de fuerza por ser demasiado evidente y bruta para resolver conflictos en una sociedad, salvo *extrema ratio*, y allí me mantengo. Pero, ¿es la negociación una práctica propia de la democracia para resolver los conflictos? Depende, y depende de si el acuerdo es impuesto por una parte a la otra, o de si éste es creado por ambas.

La ausencia de violencia en la solución de un conflicto no significa que ésta sea democrática automáticamente, en realidad debe cumplir unos requisitos. La solución del conflicto no debe estar basada en la fuerza, en la amenaza, en el regateo, en el engaño, en el aprovechamiento de la asimetría, el descuido o la debilidad del otro, ni siquiera de la asimetría que nace de la diferencia de urgencia en el correr del tiempo. No veo claro cómo la “negociación por posiciones”, como la denomina Lederach, sea un instrumento adecuado a los valores que instituyen a la democracia, pues su principio básico es la intransigencia bien dosificada por las partes, la cual, consciente o inconscientemente va entabando, debido al escalamiento del conflicto, las negociaciones sobre asuntos puntuales perdiendo de vista “lo macro” y la habilidad o la voluntad para agrandar la torta a repartir, en las tres dimensiones que nos dan satisfacción (objetiva, normativa y subjetiva).

Esto no significa, por ejemplo, que las personas no se exacerben en el ejercicio de la política, pero tampoco significa exceder a la democracia, como dice Josef Thesing: “No puede, por eso, sorprender que en la política se hable mucho, se calumnie, se polemice, se maldiga o se mienta. Este nivel emocional es también parte de la política. No hay que prestar apoyo a estos fenómenos, pero existen”¹⁴.

Pero el plano que resulta interesante en esto es que la democracia reclama nuevos valores, o que se les evoque bajo estos nombres y conceptos: participación, participar y dejar participar en la construcción de los acuerdos; construcción de la mutua confianza para estrechar vínculos e ir trabajando sobre tejidos de unión humana más humanos que los mercantiles, como por ejemplo la lealtad; respeto mutuo que supone el reconocimiento de a igualdad en lo abstracto (metafísica) así sea evidente a primera mirada la diferencia existencial; la manifestación de los criterios a que se sujeta un acuerdo y las reglas del juego de su producción, de los

cuales se puede derivar su letra menuda, y así ésta queda, casi automáticamente, elaborada dentro de los linderos de los valores de la democracia. Lo anterior garantiza transparencia, limpieza y leal competencia dentro de un proceso de resolución que no es la simbolización de la guerra para remplazar a la violencia, sino uno de comunicación en el cual se dialoga, comparte, coopera negociando para construir un consenso en recíproca presencia de las partes.

Entrar de frente a la negociación por intereses y a la mediación nos señalan caminos que nos permiten alejarnos de lugares que conocemos dentro del sistema llamados demagogia, fraude, impunidad y corrupción, vistos con desconfianza, irrespeto y esa indiferencia que llevan a los ciudadanos al abandono, a la apatía, es decir, a no sentir por esa democracia que se sostiene y se acaba para disolverse en violencia.

Negociar por intereses presupone la confianza mutua de las partes para identificar sus intereses e iniciar el proceso de construcción de la solución al conflicto marcada por la cooperación, no por la pugna entre ellas.

5. Promoción de los valores (educación)

La expresión, “Las personas son como son, no hay otras”, se le atribuye a Konrad Adenauer. A una observación sencilla podemos atribuirle que no somos perfectos, sin equivocarnos. Pero podemos afirmar que tenemos capacidad de aprender y de educar.

Hay lugares y medios en los cuales podemos aprender valores, y esto no significa a mencionarlos, significa a vivirlos y a plasmarlos por la acción en el andamiaje de la estructura de la sociedad para que se impregne y viva en la interacción.

Esos medios y lugares de educación, en nuestro medio y por nuestras circunstancias algo variables en valores de país a país, se dirigen a dos públicos fundamentalmente: adultos y niños. Y, esos medios podemos decir que son el Estado (instituciones y sus funcionarios y funciones y la forma de cumplirlas), los partidos políticos, las universidades, las escuelas y los hogares.

Es cierto que los valores no se conocen porque se les sepa nombrar. Un valor se conoce cuando se le realiza en un acto propio, y se enseña en la interacción, es transitivo.

Y, en esto quiero ser breve. En cada uno de esos medios se puede educar en los valores y en la forma de ejercerlos si la forma de resolver los conflictos es la negociación o la mediación, pero ello no puede ocurrir, repitémoslo, no puede ocurrir si antes no reconocemos la existencia del conflicto en muchos eventos que hemos venido denominando, y lo seguimos haciendo, transgresiones, y como

tales, en vez de encontrar una solución encuentran un castigo o simplemente un rechazo, la inaceptabilidad de la sociedad.

El primer paso, pues, es el reconocimiento del conflicto. El segundo, es más sencillo, su manejo dentro de los criterios que hemos establecido y aquellos que cada cultura y su desarrollo puedan aportar.

No quisiera dejarlo pasar por alto, pero la democracia no es una teoría que se enseña en una cátedra, es un conjunto de vivencias que se suceden en el manejo y resolución de conflictos en un medio que lo facilita.

La solución de conflictos, por medio de negociaciones o mediaciones, debe promoverse pues ello, en los campos jurídicos admitidos por la ley vigente, es una reafirmación y ampliación de la autodeterminación del ser humano, de su independencia, libertad de decisión, moralidad y grado y clase de participación, frente a tener que acudir a un tercero (Estado) resuelva sus conflictos.

6. ¿Hacia dónde y cómo vamos?

De nuevo la respuesta es depende, la misma que si preguntamos por la velocidad. Si el sistema democrático, estructura y seres humanos, se proponen llegar a una utopía vista ajustándose a los valores propios del sistema, sin duda se moverán hacia la utopía, desarrollando así a la democracia, ampliando su cobertura e incidiendo en el mejoramiento de la calidad de vida.

Si el sistema es adecuado a la democracia pero vive deshabitado porque los seres humanos viven con valores que en él son antivalores, esta estructura se llena de orín y se derrumba, posiblemente sobre quienes merodean por ella expoliando.

Si el sistema es inadecuado pero los humanos viven unos valores democráticos y se han fijado una utopía democrática es muy posible que actualicen sus instituciones y estructuras desactualizadas a las necesidades que exige la vida democrática.

Hay que asumir compromisos, dejar antivalores y asumir valores.

Capítulo 14

DEMOCRACIA Y RESOLUCION DE CONFLICTOS POLITICOS: PERSPECTIVAS Y DESAFIOS

Manuel Ernesto Salamanca

1. Introducción

Los análisis tradicionales hacen la diferenciación de tres elementos que componen las dinámicas conflictivas entre los seres humanos: los problemas, las partes y los procesos. Estos elementos tienden a separarse en los ejercicios teóricos, pero “en la práctica se entrelazan y afectan mutuamente, alterando la situación de conflicto”¹.

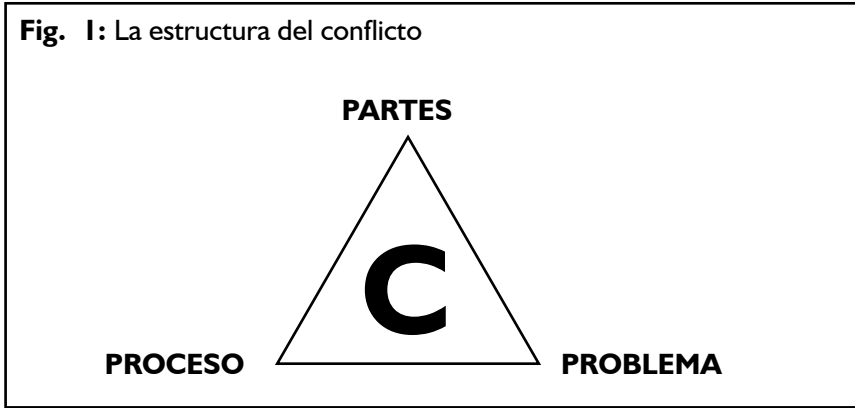
El desarrollo del esquema tradicional equivale a responder las preguntas por los qués, los quiénes y los cómo que conforman la estructura de un conflicto. El presente documento pretende trascender este esquema rígido de elaboración académica para comprender que la sola indagación por estos tres componentes no da cuenta comprehensiva de la dinámica del conflicto. Hecho esto, se abordarán cuestiones sobre lo que significa la resolución de conflictos para la construcción de la democracia, así como sobre la negociación y la mediación políticas como prácticas propias de los sistemas democráticos.

2. Marcos de referencia: hacia el mapa del conflicto

Preguntar por los problemas, las partes, y los procesos de la estructura de un conflicto (Fig.1) implica resolver cuestiones profundas que sirven para elaborar lo que se conoce como el mapa de un conflicto.

1 Véase Valenzuela, 1995.

2 Véase Valenzuela, 1995.



Al indagar sobre el **problema**, nos referimos “a la causa del conflicto, los puntos de disputa, los intereses y las necesidades de las partes, las visiones del futuro, las diferencias esenciales y los valores que las separan”². De ello se desprende una tipología que nos permite identificar clases de conflictos: de intereses, de valores, de fines y de medios, de atributos sobre la causa de algún fenómeno, de comunicación, e inclusive irreales cuando obedecen a problemas que surgen por oposiciones sin fundamentos en la realidad (el caso de una pareja que entra en conflicto por celos infundados, cuando son verdaderamente infundados).

De igual manera, a esta primera categoría del análisis corresponden las preguntas por el “estado del conflicto”, es decir, una suerte de historia de la relación entre las partes involucradas, o identificación del momento la relación que mantienen. Esta historia es fundamental, pues nos indica de qué manera las partes, llegada a cierta situación que implique el aumento de tensión entre ellas, pueden optar por actuar de una u otra forma, esto es, hacia la confrontación o hacia la salida negociada. A situaciones específicas que podrían llamarse “puras”, corresponden búsquedas de objetivos, actitudes y desarrollos de relaciones entre estas partes³:

SITUACIONES	ACTITUD	RELACION	OBJETIVOS
PURAS			
Conflicto	Hostilidad	Confrontación	Incompatibles
Cooperación	Amistad	Alineación	Compensatorios
Aislamiento	Indiferencia	Inexistente	Independientes

3 Ibid, adaptación del autor.

4 Galtung, Johann. 1993. “Peace Studies: Peace and Conflict; Development and Civilization”, apuntes de clase, copia fotostática del manuscrito de autor, Schlaining, Austria.

El análisis de las **partes** indaga por las personas o las organizaciones involucradas en una situación de conflicto, a través de preguntas sobre la identificación de los actores o actrices, su grado de cohesión, cómo funciona su estructura interna de autoridad y/o de liderazgo, la definición de su identidad dentro del conflicto así como del desarrollo de sus actitudes en la situación, e inclusive las relaciones de las partes dentro del conflicto (podrían ser de interdependencia como ocurre en los conflictos intra-familiares).

Sigue a esto la determinación de la **base potencial** de las partes en conflicto, en orden a identificar cómo las estructuras de poder y los recursos de cada parte, y sus respectivas combinaciones, permiten hacer cálculos sobre las maneras como una parte se compromete con una situación de conflicto o con una posible salida negociada de éste. Esta operación se realiza sobre tres puntos básicos: los recursos de las partes (humanos, militares, territoriales); las formas como se logra la movilización de un grupo determinado hacia una situación de conflicto (poder, símbolos, recompensas, represión, nacionalismo, liderazgo, etc.); y los instrumentos básicos que se han desarrollado por las partes para el ejercicio de un poder, de manera que sean capaces de convencer a partes contrarias de la inconveniencia de entrar a una dinámica de conflicto (equilibrio o desequilibrio de instrumentos diplomáticos y/o militares, instituciones financieras e instrumentos de presión comercial como embargos).

Por supuesto, las clases de poder que se ejerzan para lograr estos cometidos son determinantes, pues las dinámicas de persuasión, presión o convencimiento pueden basarse en relaciones de poder en las que prime la coacción, la compensación, el carisma de algún líder y la posición que ocupe, la persuasión, la manipulación, etc.

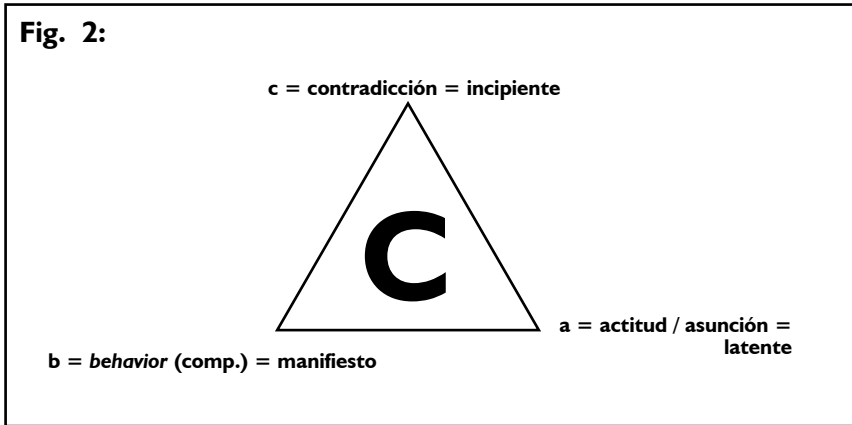
El estudio del **proceso** del conflicto se basa en la identificación y descripción de lo que se llama la dinámica del conflicto. En ella se reconoce que la progresión del conflicto implica el paso desde su etapa incipiente hasta el momento de su manifestación, pasando por el estado de latencia. Al respecto, diversas versiones discuten si el paso del conflicto incipiente al conflicto manifiesto tiene como punto intermedio la latencia, o si en cambio la sucesión de las etapas se da desde la latencia a la manifestación, pasando por la etapa en la que el conflicto es incipiente.

Este debate interesa en cuanto es común reconocer que, entre cada etapa, ocurre dentro de las partes un aumento de la conciencia sobre el conflicto, de forma que en la manifestación del conflicto la conciencia sobre el mismo lleva a que las partes realicen una acción contenciosa.

Para Johann Galtung, teórico noruego, esta conciencia corresponde con hechos diversos⁴: en efecto, en el conflicto incipiente apenas se tiene una conciencia lejana sobre el posible problema, de forma que se da hasta ahora una percepción mínima sobre la emergencia de la disputa. Sigue a ello un momento en el que la

conciencia sube, hasta el punto en que se desarrollan actitudes y asunciones sobre el problema, de la parte sobre la otra parte y de la parte sobre sí misma, de manera que el conflicto se presenta como latente. La dinámica continúa hasta el momento en que las partes desarrollan o llevan a cabo comportamientos, es decir, acciones. Es la etapa en la que el conflicto se ha manifestado. El propio Galtung ha elaborado una ecuación: $C = a + b + c$, en la que C corresponde con Conflicto, a con actitudes/asunciones (*attitudes/assumptions*), b con comportamiento (*behavior*) y c con contradicción (*contradiction*). (Fig.2).

Hemos de reconocer que en las dinámicas del conflicto, es decir, en sus procesos, nacen las posibilidades de resolución. Algunas serán pacíficas, otras no. Los comportamientos dentro del conflicto se podrían mencionar como las acciones de las partes con la intención de que él o la oponente modifique o abandone sus



metas, no todas necesariamente violentas⁵. Algunas de estas acciones ni siquiera son coercitivas e inclusive llegan a no ser dirigidas directamente entre las partes.

La decisión de emprender la acción, esto es la conducta, obedece a cálculos de cada parte acerca de la posibilidad de obtener algún tipo de victoria sobre la parte contraria. Igualmente, puede corresponder a una decisión de defenderse de ella. En este sentido, dentro de los procesos han de contarse las posibilidades de que los conflictos lleguen a dinámicas indeseables, como la ampliación o la escalada.

Hablamos de ampliación de un conflicto cuando durante el proceso se suman partes nuevas contendientes, disputas nuevas, problemas nuevos. Esta ampliación supone no sólo la presencia de nuevos componentes, sino también que el conflicto comience a ocupar espacios geográficos y mentales nuevos. Hablamos de escalada cuando los niveles de amenaza y de acción entre las partes se intensifican. Hemos de reconocer que esto puede suceder en dos direcciones diversas: un esquema

⁵ Véase Valenzuela, 1995.

⁶ Véase Fisas, 1998. (Adaptación del autor para efectos de este documento).

⁷ Sobre los grados de maduración de un conflicto véase Mitchell, 1997.

de agresión–defensa, en el que a determinada agresión corresponde una defensa igual en intensidad, y a esta una respuesta igual en intensidad, y a esta otra y así sucesivamente.

El otro esquema, más temible aún, es aquel en el que a la agresión de una parte corresponde una reacción mayor intensidad de la otra parte, y a esta otra acción mayor en intensidad, y a esta otra, y así sucesivamente. Se conoce como escalada en espiral. Las consecuencias de este tipo de escalada son muy graves, por cuanto las partes pierden la objetividad en sus percepciones; entran en procesos de desindividualización y de demonización; tienden a pensar que se encuentran en una situación de suma cero; caen en la trampa, es decir, invierten más en el conflicto y en perpetuarlo que en considerar alternativas de solución negociada beneficiosas; tienden a delegar en la parte contendiente todas las responsabilidades por la emergencia del conflicto así como por las posibles alternativas de resolución; además se tiende a polarizar la dinámica, con el grave desconocimiento sobre la posibilidad de intervención pacífica de asistencia o mediación de terceras instancias.

Será necesario decir que en este orden de ideas rara vez se habla de la posibilidad de resolución como parte del proceso. Si los marcos de análisis de conflictos no muestran a su vez las posibilidades de negociación o de intervención, entendida esta última como mediación política, son de suyo insuficientes. En las descripciones de los procesos habría que considerar que las partes no sólo se ven envueltas en relaciones de confrontación sino que también poseen, más o menos abiertamente, opciones para la resolución y alternativas para construcciones fundadas en la negociación. Este es un punto fundamental para entender la relación entre la construcción de democracia y la resolución de conflictos.

Los modelos contemporáneos de conflictos describen no sólo la dinámica de los conflictos sino también las posibilidades para su resolución. Además de las descripciones necesarias y de las identificaciones indispensables sobre las partes, los procesos y los problemas que componen un conflicto, mencionan el paso del tiempo como elemento clave para comprender su dinámica.

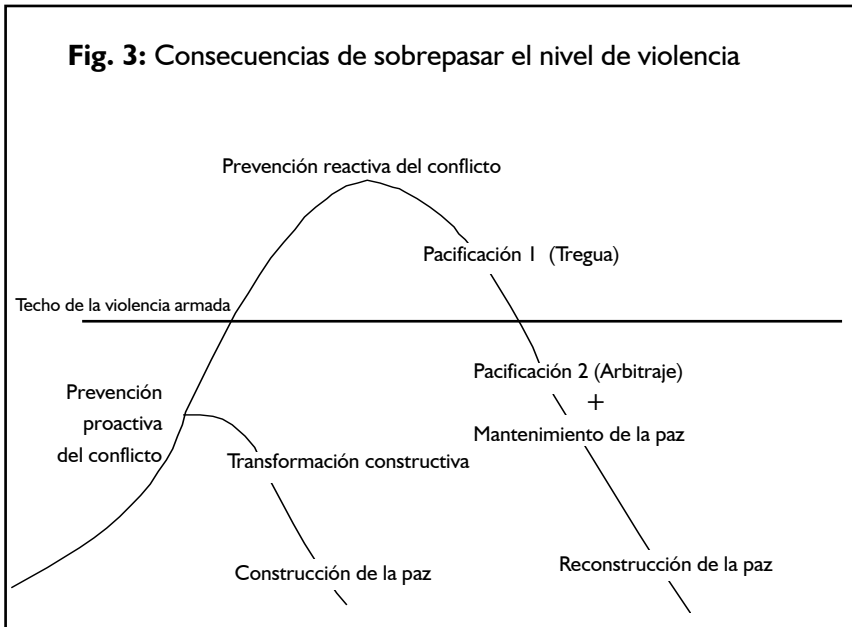
3. Hacia modelos en movimiento

Debemos reconocer que el esquema de partes, procesos y problemas es un esfuerzo descriptivo importante pero igualmente incompleto. Aunque especifica algunas de las dinámicas de los conflictos, por cuanto considera algunos tipos de procesos, queda corto en cuanto parece que fuera una fotografía de los eventos, en un lugar y en un momento determinados.

Esquemas nuevos dejan claro que la categoría del tiempo hace variar las direcciones que pudiera tomar una confrontación. Pero, más allá, se reconoce que la categoría del tiempo es determinante también para plantear los momentos en los que es posible intervenir en un conflicto.

En la Figura 3, podemos apreciar no sólo la propuesta de Vincenç Fisas sobre la evolución de un conflicto armado —con las posibles dinámicas en caso de que se traspasen los umbrales de violencia— sino también momentos diversos en los que se puede plantear la intervención en un conflicto. De hecho, se aprecia cómo intervenir en una u otra etapa del conflicto, según el tiempo interno de la dinámica, significa cosas distintas⁶.

Hemos de recordar que estamos frente a un ejemplo que cita las posibilidades de un conflicto armado. Se utiliza porque este tipo de confrontaciones resultan gráficas y, por ende, en aras de la claridad de este ejercicio, son más fáciles de visualizar. Sin embargo, este tipo de interpretación puede aplicarse a casos distintos. Todo depende de la utilización de los términos y de la definición de los umbrales luego de los cuales el conflicto ha llegado a un grado de intensidad indeseable. En el ciclo de vida de un conflicto que puede evolucionar hacia la vía armada, por supuesto, el umbral es aquél en donde comienza el uso de las armas.



8 Véase Fisas, 1998.

9 Véase Rico, Salamanca, Rangel y Gómez. 1999.

Una cosa, por ejemplo, es reaccionar ante el conflicto y otra prevenirlo. Las estrategias de prevención proactiva serán las que conduzcan a la construcción de la paz antes de que el conflicto evolucione hasta traspasar el umbral de la violencia armada. Suponen acciones de prevención, operación de suyo desagradecida en lo que se refiere a la construcción de paz. De hecho, las personas o las instituciones que previenen conflictos se enteran de sus fracasos con mucha más frecuencia que de sus éxitos. Paradoja lógica, si lo queremos.

La prevención reactiva, que debería llamarse simplemente reacción, sucede en momentos en los que el conflicto ha traspasado los umbrales de lo deseable en su desarrollo, es decir, cuando se ha manifestado como violento para este caso. Ocurre por lo general en momentos en que la intensificación de las hostilidades ha llegado a puntos muy altos y en los que se pueden entrever situaciones de escalada. En estos instantes comienzan las llamadas operaciones de *peace making*, *peace keeping* y *peace building*: en la gráfica corresponderían con los momentos de pacificación (tregua), mantenimiento de la paz y reconstrucción de la paz respectivamente.

Sin embargo, se deben evaluar los costos de emprender acciones preventivas en uno u otro momento. En ello, además de verificar si el conflicto está lo suficientemente maduro como para pensar en que el paso siguiente en la dinámica sea el de su resolución⁷, habrá que considerar los costos de la intervención en uno u otro período. Baste pensar, por ejemplo, que de haber desarrollado una estrategia preventiva eficaz, que hubiera significado la construcción de una paz estable, el conflicto rwandés, además de su costo en vidas humanas, no habría significado los US\$1.500 millones de dólares “de una operación humanitaria que no ha podido alterar una dinámica de enfrentamiento que, en años posteriores, se ha cobrado de nuevo decenas de miles de víctimas”⁸.

Frente a esta realidad habrá que decir, también, que estrategias de prevención reactiva, como las desarrolladas por las fuerzas de la OTAN en Kosovo, lejos de crear estados de paz han dejado como resultado vergonzosas historias de odios acendrados; para no mencionar los costos en vidas humanas, los fenómenos como desplazamientos masivos e inestabilidades políticas muy graves. Valdría reflexionar, por ahora, simplemente sobre si las respuestas a la violencia deben ser o no violentas.

Debemos considerar, entonces, que la intervención en un conflicto no supone sólo la participación de terceras instancias, o las salidas de fuerza, sino también las voluntades de las partes involucradas para plantear las salidas en la negociación. Las salidas negociadas a las situaciones de conflicto pueden ubicarse en las

10 Véase Fisas, 1998.

11 Ibid.

distintas etapas de su evolución, tanto en las estrategias proactivas como en las reactivas. Dependen de la visión y las misiones que definan las partes en términos de su participación, mayor o menor, en un conflicto. Estas partes, además, deberían decidir libremente si necesitan que su proceso hacia la salida negociada de una disputa sea asistido o no por una tercera persona u organización.

Por último, esta primera parte debe concluir con una corta reflexión sobre las opciones frente a los conflictos en aras de reconocer, a partir de ellas, los desafíos para la democracia que suponen las estrategias de resolución de conflictos. La pregunta clave sería: ¿frente al conflicto qué? Y, las respuestas se dirigen en tres direcciones distintas, con implicaciones que pueden leerse como complementarias o como rumbos muy diversos de acción.

El lenguaje actual sobre los conflictos ha puesto en boga el término **transformación**. Ello es el resultado de un reconocimiento profundo sobre la naturaleza dinámica y posiblemente positiva de los conflictos, en tanto se puedan identificar a la vez como oportunidades y como riesgos. La transformación de conflictos se funda en que las partes implicadas puedan darse cuenta, asistidas o no, de que la definición y la identificación de objetivos comunes puede bien canalizar la energía positiva de una confrontación, bien convertir en positiva la energía negativa de una disputa. El punto aquí es ver que la naturaleza dialéctica de los conflictos los hace a la vez fuente de destrucción y de construcción. Fundar la paz sostenible, por supuesto, implica construir, canalizar, educar, transformar.

Sin embargo, ha de saberse que no siempre la estrategia ideal de transformar un conflicto funciona. Hay conflictos cuya solución no da espera, por ejemplo, en términos de los costos económicos o en vidas humanas que acarrear. Si, por ejemplo, habláramos de un conflicto intra-familiar en el que se presenta violencia contra menores o contra algún miembro de la pareja, la cuestión amerita estrategias de solución práctica e inmediata, inclusive medidas de carácter policial⁹. Esto nos indica, como segunda opción, que frente al conflicto se pueden plantear estrategias de **resolución**.

La **resolución**, término genérico utilizado para la definición de la disciplina que se ocupa de analizar y plantear salidas pacíficas a las disputas, hoy se ve como una estrategia que “indica la necesidad de entender cómo el conflicto empieza y termina, y busca una convergencia de los intereses de los actores”¹⁰. Sin embargo, hay que complementar que las estrategias de resolución pueden ser de carácter reactivo y, en esa medida, afanadas y urgentes. Esto puede indicar que los cálculos sobre las consecuencias de una acción preventiva de carácter reactivo no siempre se puedan medir, y que en ocasiones superen las posibilidades de control de quienes las emprenden. Las crisis contemporáneas que afrontan las llamadas

12 Véase Galtung, 1990.

intervenciones humanitarias lo demuestran.

Se comprende cómo esta posibilidad, basada en la práctica de resolver un conflicto, puede a la vez ser una intervención que corte el desarrollo de una relación que es a la vez oportunidad y riesgo. Las estrategias de resolución pueden traer consigo irrupciones, acaso violentas, en la natural dinámica de un intercambio humano, una de cuyas fases puede ser el conflicto. Útil en repetidas oportunidades, ha de reconocerse como no siempre la mejor.

Queda por mencionar una interesante vía entre la ideal transformación y la práctica resolución. Hablamos de lo que se conoce como *conflict management*, para algunos manejo o conducción de conflictos, para otros **gestión**. Según Vincenç Fisas, consiste en el reconocimiento de que “el conflicto no puede resolverse en el sentido de liberarse de él. [La gestión] no recoge el sentido amplio de la pacificación y se limita a aspectos técnicos y prácticos... Intenta realinear las divergencias”¹¹.

Podría leerse la gestión como una operación riesgosa, en la cual se plantean alternativas de carácter técnico para propender porque el conflicto no traspase los umbrales indeseables. De igual manera, su carácter técnico se basa en al menos detener o disminuir el nivel de las hostilidades para que, sin superarlas, las partes, asistidas o no por terceras instancias, emprendan procesos de negociaciones en los que las tensiones no se puedan transformar fácilmente. No significa, sin embargo, que gestión y negociar en plena confrontación sean la misma cosa. Por el contrario, la trampa de negociar en guerra tiene consecuencias muy peligrosas.

Las tres opciones de intervención (resolución, gestión y transformación), podrían coincidir en este orden con las etapas que se reconocen en la investigación para la paz, que de nuevo Vincenç Fisas nos propone: fase reformista, es decir, la fase de la paz negativa que implica prevenir la guerra y promover el control de armamentos; la fase reconstructiva, que además de abolir la guerra pretende la eliminación de todas las formas de violencia, aunque el autor no aclara si ello trasciende los armisticios y el desarme de las partes; y la fase transformativa, más completa (acaso por la búsqueda de una paz que sea al mismo tiempo directa, estructural y cultural¹²), centrada en la cooperación y en el establecimiento de acciones de paz y culturas de paz y en concordancia con los esfuerzos de las partes por definir opciones creativas y de colaboración para la resolución pacífica de sus disputas.

13 Véase Harris y Reilly, 1999.

14 Véase Sørensen, 1993.

Queda pues por preguntarse de qué manera la democracia y la resolución de conflictos se unen en sus prácticas y en los valores que promueven y los desafíos que supone su estrecha relación.

4. Por qué la democracia y la resolución de conflictos van de la mano

La relación entre democracia y resolución de conflictos, para efectos de este documento, se verá en tres direcciones principales:

1. La extensión de la democracia y lo que eso significa para la construcción de relaciones pacíficas.
2. La interpretación de la democracia como organización política del des-acuerdo.
3. La construcción del consenso.

Estas tres dimensiones se relacionarán con una visión que John P. Lederach ha llamado “marco estratégico para la construcción de la paz”, en aras de explicar cómo el lazo entre la democracia y la resolución de conflictos se fortalece en la construcción de una paz sostenible.

4.1. Extender la democracia

Con frecuencia se menciona que “las posibilidades y perspectivas de la democracia en sociedades divididas han sido evidentes alrededor del mundo. En la base de ello está el reconocimiento de que los gobiernos democráticos, más que los oligárquicos o los autoritarios, presentaron las mejores alternativas para el manejo de divisiones sociales profundas”¹⁵. En otras palabras, la práctica democrática se ha demostrado como la mejor para abordar las disputas entre los grupos que componen una sociedad.

Sobre el particular habría que contrastar la dicotomía que Georg Sørensen manifiesta entre el idealismo y el realismo, con respecto a la democracia y a su proyección en la solución de las disputas. Explica el autor que el ideal kantiano, a partir del cual se puede pensar en que tanto las disputas como la violencia se pueden superar si el mundo se rige por unos principios universales (democráticos se entiende), se ve rebatido por la explicación realista de las relaciones internacionales.

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Véase Harris y Reilly, 1999.

En efecto, el pensamiento realista describe el mundo tal cual es y no tal cual debería ser. “En el mundo real el conflicto es inminente debido a las fuerzas inherentes de la naturaleza humana y debido al hecho de que las poblaciones del mundo han escogido organizarse en la forma de estados independientes y soberanos que no respetan ninguna autoridad por fuera o por encima de sí mismos”¹⁴.

Esta dicotomía puede interpretarse como sigue: por un lado, democracia significa valores compartidos entre estados que, en nombre de esos valores, procurarían salidas pacíficas a sus disputas; por el otro, la primacía de las democracias liberales haría que la competencia de entidades estatales fuera una desafortada carrera en pro del beneficio individual, de manera que, en el lenguaje de la política internacional, sus relaciones ocurrieran en un espacio altamente anárquico. En esta arena internacional anárquica la confrontación sería el orden natural de las cosas y la ocurrencia más común en las relaciones interestatales.

Una y otra interpretaciones demandan serias preguntas sobre lo que significa la cooperación. Según el propio Georg Sørensen, la rápida emergencia de democracias en los últimos años ha magnificado el principio de que “las democracias no entran en guerra con otras democracias”¹⁵. Respondería el realismo que, precisamente, los supuestos de la autodeterminación y el individualismo plantean serias oposiciones a estas esperanzas.

Enuncia el autor que la unión pacífica de las democracias descansa en tres pilares: “primero, la mera existencia de democracias con su cultura de resolución pacífica de conflictos; segundo, los lazos morales que se forjan entre las democracias sobre la base de sus fundamentos morales; y tercero, la cooperación económica de las democracias hacia la ventaja mutua”¹⁶. Para la compleción de cada una se leen tiempos distintos, tanto en el engranaje de normas democráticas que posibilitaran la proyección de prácticas internas democráticas hacia prácticas en las relaciones exteriores, como en la sincronización de los diferentes procesos hacia la democratización de estados que pretenden definir su interdependencia (democrática, se entiende).

De cualquier forma, cabe reflexionar sobre el hecho de que en las democracias las ciudadanas y los ciudadanos han otorgado al gobierno que les representa el derecho de ejercer el monopolio de la justicia y el de la violencia. Esto conlleva dos peligros: primero, que el uso de la fuerza se devuelva contra ciudadanos y ciudadanas que han otorgado la representación y que como consecuencia de ello, tienen pocos mecanismos de derecho para oponerse a la agresión. Esta agresión supone que ciertos conflictos puedan resolverse por la fuerza, aun antes de que se manifiesten, y que la prevención se convierta así en un grave instrumento político que corta de tajo dinámicas conflictivas que podrían ser la única posibilidad para grupos de personas con la necesidad de hacer reivindicaciones. Es decir, que la

18. Curle, Adam, 1971. *Making Peace*. Londres: Tavistock; citado y adaptado en Lederach, 1998.

19. Véase Valenzuela, 1996.

20 Véase Innerarity, 1997.

21 Véase Leguina, 1997.

violencia escudada en la representación y en la legitimidad, puede justificar la represión de gobiernos aun elegidos en procesos democráticos.

El segundo peligro, es el que emerge de la situación en la que la democracia se torna la “idea universal” que puede justificar la intervención de un estado sobre otro, aun por encima del principio de la soberanía. Aquí las dudas pululan: ¿en nombre de la democracia se puede justificar la injerencia de un estado sobre otro estado soberano? ¿Cuáles son los metros o los parámetros para decidir cuándo un estado tiene el derecho, o la responsabilidad, para intervenir sobre otro en términos de la extensión de los valores de la democracia? ¿Un gobierno democrático legítimo tiene el derecho y/o la obligación de representar a sus ciudadanos y ciudadanas con medidas de fuerza que pretendan expandir los ideales de la democracia? ¿Cuál es el sustento para decidir que un estado es más democrático que otro y que en virtud de ello se dé la injerencia del más democrático sobre el menos democrático, injerencia que puede ser violenta en sus medios?

De cualquier manera, defenderemos la idea de que la gobernabilidad democrática fortalecida “es en sí misma un pilar fundamental para construir cualquier arreglo sostenible y pacífico para un conflicto violento”²². Tal vez, algunas reflexiones de Adam Curle nos den luces al respecto.

En un texto clásico²³, Adam Curle explica, en el marco de la progresión vital de un conflicto, cómo se pueden dar los pasos hacia la negociación y hacia la paz sostenible (Fig. 4). Su punto de partida es el reconocimiento sobre el hecho de que la construcción de sociedades pacíficas es distinta al apaciguamiento de las sociedades.

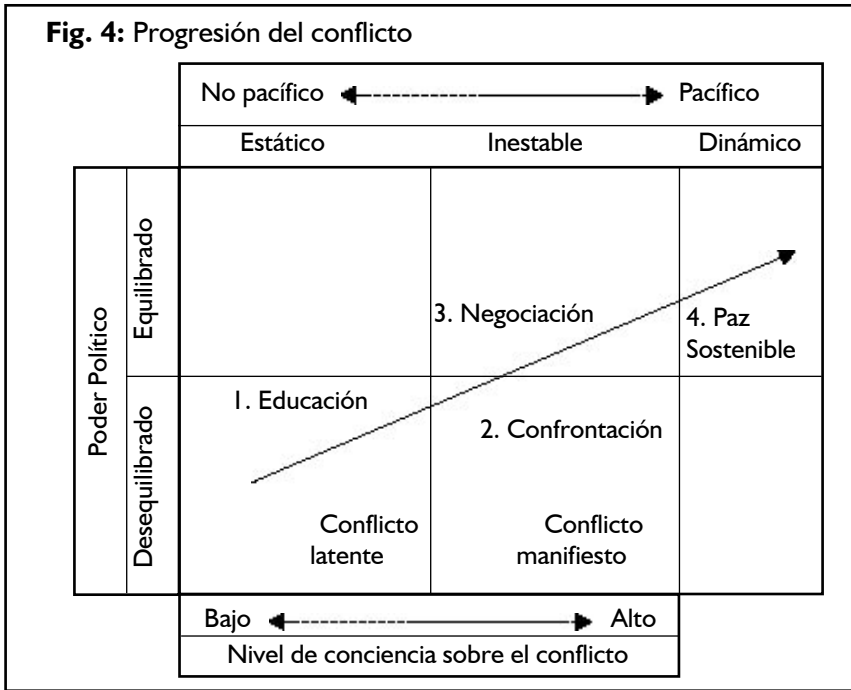
El paso del estatismo no pacífico al dinamismo pacífico se da en la medida en que se desarrolla el conflicto, pero también en cuanto se buscan las alternativas para su resolución, con o sin terceras instancias que intervengan. Para sociedades en las que la gobernabilidad democrática se presenta como débil, tal vez en las que, por ejemplo, hay desequilibrios profundos de poder político entre gobernantes y gobernados, el orden de la realidad se puede ver como estático. El conflicto se mantiene latente en cuanto las reivindicaciones de las personas permanecen opacadas por algún tipo de represión o inequidad política. Dada la situación en la que los conflictos no llegan siquiera a emerger, por cuanto son solucionados aun antes de que ocurran verdaderamente, se puede leer que el apaciguamiento

22 Véase Mouffe, 1995.

23 Ibid.

24 Véase Uribe, 1997.

25 Véase Arnson, 1999.



resulta tanto del desequilibrio político como de las estrategias represivas para solucionar las disputas.

La lectura de este esquema puede conducir a interpretar, entonces, que en circunstancias específicas podría ser beneficioso “provocar” el conflicto. Esto sucedería, por ejemplo, a través de mecanismos de educación que tendiesen a romper el estatismo imperante y que al tiempo promovieran la acción de las personas para quebrar el apaciguamiento. ¿Sería esta una acción de democratización? En cuanto esta educación provocante condujese a la apropiación de los sujetos sobre sus deberes y derechos democráticos, sí. En cuanto este incitamiento condujese a la creación de equilibrios políticos y sociales, sí.

Tanto la confrontación (el conflicto manifiesto), como el momento de la negociación pertenecen a la etapa de la inestabilidad en el ciclo de vida del conflicto. Pero entre una y otra ocurren una definición y una re-definición de los equilibrios políticos de las partes involucradas en una disputa. La correlación de fuerzas, un cálculo posible gracias a la determinación de la base potencial de las partes mencionada más arriba, conlleva una conciencia sobre el poder de cada participante en la contienda. Se debe, además, reconocer que “cuando un actor involucrado en un conflicto violento confronta el dilema de abandonar la lucha armada calculará los costos, los beneficios y las probabilidades de triunfar mediante la continuación de la contienda y los comparará con los resultados de los posibles acuerdos negociados”¹⁹.

De manera que la llegada a la negociación implica al menos un esfuerzo por equilibrar los poderes de las partes contendientes. Este equilibrio, sin duda, sería más posible mientras más participativo fuese el espacio político en el que se desarrollara, esto es, mientras más democrático fuera. Sin embargo el equilibrio de poderes permanece, y debe permanecer, como una ilusión.

Aun en las democracias más participativas los desequilibrios de poderes persisten, así sea por el solo hecho de que existen grupos de personas gobernadas y grupos de personas que gobiernan. Más que la aspiración de la igualdad absoluta de las partes que entran en un proceso de negociación, figura por demás indeseable, valdría pensar en la definición de **balances relativos de poder** entre ellas.

Esto significa que la negociación política es más posible, y a la vez más fructífera, si las partes tienen claras sus desigualdades y toman conciencia sobre sus inequidades mutuas, de forma que se sienten a las mesas de diálogos en actitudes positivas frente a los pros y los contras de cada una y de éstos con relación a los de la otra. Este proceso haría natural el paso hacia la situación de la pacificación y de la paz sostenible, por supuesto, en la naturaleza dinámica de la democracia.

De hecho, hablar de paz sostenible es hablar de un orden de las cosas fundado en la posibilidad del surgimiento de disputas. Disputas que nacen a su vez de las diferencias específicas entre personas y entre grupos de personas; conflictos que dinamizan las sociedades en cuanto se tornan fuentes de intercambio y no de aniquilamiento.

En suma, en una sociedad pacífica las situaciones de conflicto son deseables por cuanto se les reconoce y por cuanto ocurren como oportunidades. En consecuencia la transformación de conflictos es más posible en ambientes democráticos, pues en ellos las relaciones políticas entre antagonistas conllevan transformaciones sociales que implican búsquedas permanentes de equilibrios nuevos entre las distintas partes que conforman las sociedades.

La sostenibilidad de la paz está garantizada en tanto el dinamismo de la competencia democrática se mantenga. Si la competencia democrática no es posible es porque mecanismos represivos se ponen en marcha antes de que ocurran las confrontaciones y porque el conflicto se evita en cuanto se lee como una simple energía subversora del apaciguamiento (es decir del autoritarismo). De allí que educar para la paz incluya la educación para el conflicto y para la negociación, con todas las implicaciones éticas que ello conlleva: la principal es la apropiación por parte de sujetos democráticos de sus deberes y derechos en la democracia. Se explica así que el paso del apaciguamiento hacia la pacificación sea un resultado de un proceso dinámico llamado democratización.

4.2. *Democracia como organización política del desacuerdo*

La democracia contemporánea debe renunciar a sus ilusiones de unidad. La democracia hoy es el espacio en el que los antagonismos son posibles; más allá, son su norma y su razón de ser. La característica fundamental de las sociedades contemporáneas es su dispersión, su desorganización innata, su falta de unidad. “Una teoría trágica del pluralismo social tiene las limitaciones debidas a que no solamente renuncia al objetivo de dar unidad y coherencia a todos los aspectos de nuestras vidas, sino que reconoce la existencia de oposiciones que no pueden ser superadas... En las sociedades pluralistas existen diferencias significativas en las actitudes y creencias fundamentales de sus miembros, diferencias que alcanzan incluso a la idea que tienen de lo que debe ser un acuerdo político justo”²⁰.

En otras palabras, lo político como espacio en el que suceden los intercambios simbólicos entre las personas, se convierte también en la arena donde ocurren los antagonismos. Participación, en esta medida, sería el pleno ejercicio de las diversidades; desacuerdo, el fundamento de la convivencia; democracia, el sinónimo de la mediación política.

La posibilidad de la diferencia se completa en cuanto los seres humanos pueden acceder a la libre expresión de sus necesidades, sus ideas y sus protestas. La igualdad es simplemente una condición que nos faculta para la reclamación equitativa de nuestros derechos; la diferencia es la expresión de nuestra libertad. La existencia de mínimos irrenunciables²¹, marca los límites dentro de los que se presentan diferencias insalvables entre los seres humanos que conviven. Por eso, la negociación, más que una técnica, es una cultura que corresponde con la apropiación de valores y prácticas democráticas.

Negociar significa definir y re-definir los términos de la interdependencia entre las personas y los grupos de personas, de una forma que implica la renuncia, a veces desigual, a valores, bienes e ideas que en algunos momentos se pueden percibir, o se han percibido, como no sujetos a la transacción. Por esto, la negociación en la cooperación brinda más frutos que la negociación en los esquemas de gana-pierde o que las dinámicas en las que una parte o las partes se ven forzadas a negociar.

Hoy por hoy, la cuestión de las identidades ha revivido el interés por los estudios culturales. La resolución de conflictos no podía ser ajena a esta tendencia, más cuando “en el mismo momento en que se nos ha dicho que la historia

27 Al respecto, véase Nordquist, 1995.

28 Wehr, citado en Valenzuela, 1998.

29 A partir de Lederach, 1998.

ha terminado con la victoria final de la democracia liberal, lo que vemos es una cosa distinta. Lejos de haber llevado a una suave transición hacia democracias pluralistas, el colapso del comunismo ha abierto el camino para el resurgimiento del nacionalismo en muchos lugares. Los liberales de Occidente observan con estupefacción la explosión de una multiplicidad de conflictos étnicos, religiosos y nacionalistas...²².

La cita sirve para recordar que el antagonismo está en su punto más alto como motor de las dinámicas sociales, y que así se posiciona como desafío y como razón de ser para las democracias. El orden democrático no ha de rendir culto a la unidad, sino que más bien debe ser el espacio para que la mediación política defina los términos de una divergencia tolerable.

El surgimiento de los antagonismos puede darse en cuanto grupos humanos definen lo que llaman “sus identidades” en una operación que consiste en reconocer que existe un “nosotros”, por oposición a un “ellos” que se torna el afuera constitutivo, la razón que posibilita la existencia de ese nosotros. Ante la falta de contiendas democráticas con las cuales las personas se identifiquen, el lugar de lo político se ve invadido por otras formas de identificación, étnicas, nacionalistas o religiosas²³ que endilgan a la parte contendiente la calidad de enemiga.

De allí que la reavivación de lo político, en el sentido que expone Chantal Mouffe, sea un imperativo para la construcción de democracias incluyentes. El intercambio simbólico (lo político) es inevitable. Así, la mediación política, una operación que supone la intervención de terceras partes, comienza verdaderamente en los desafíos de la democracia frente a su naturaleza conflictiva.

La democracia es el espacio idóneo para la mediación política, por cuanto idealmente debe garantizar la contienda política entre los actores sociales que conforman las diversas ciudadanías. La democracia debe fundarse en su naturaleza antagonista y, como tal, garantizar los medios para que la contienda sea pacífica, por un lado (mediar equivaldría a “crear los medios”); por el otro, ha de proporcionar los espacios públicos dentro de los cuales ocurra la solución pacífica de las disputas.

Si ello no sucede, tiende a ocurrir una peligrosa suplantación de los espacios públicos para la solución de conflictos por espacios privados que cumplen con este fin, verbigracia, organizaciones de justicia privada, o tribunales al margen de las leyes. Como anota María Uribe, refiriéndose al caso colombiano, “ante la dificultad por imponer, hacer reconocer y acatar el orden republicano ciudadano y por el camino de las transacciones y los acuerdos precarios, termina por *negociarse el desorden* dentro de ciertas reglas de juego y regularidades más o menos explícitas,

30 Véase Leguina, 1997.

31 Véase PNUD, 1996.

que sólo existen como tales en esa zona difusa, semipública–semiprivada, donde los órdenes político institucionales y los órdenes societales se entrecruzan...”²⁴.

Quedan pues servidas las preguntas por lo que implica la gobernabilidad democrática. En efecto, una consecuencia de la baja gobernabilidad, y de la democracia inefectiva, puede ser el que los mecanismos legítimos y públicos para la solución de conflictos se vean suplantados peligrosamente. Dos, pues, podrían ser los escenarios para la negociación, según el carácter más o menos legítimo de las instituciones para la resolución de las disputas:

a. Un escenario en el que se dan las negociaciones de carácter formal, tendientes a la creación de órdenes y propias de, por ejemplo, los procesos formales de paz entre instancias gubernamentales y la insurgencia reconocida como actriz política.

b. Un escenario, más propio de lo cotidiano y de lo necesario, en el que ocurren negociaciones informales no sujetas a acuerdos institucionales y correspondientes con salidas de ocasión para crisis que quedan por fuera del alcance del gobierno de turno y de la extensión de su gobernabilidad.

La responsabilidad democrática de gobiernos elegidos para la representación de sus ciudadanos y ciudadanas tiene que ver con la creación de los medios, es decir, la mediación, para los desacuerdos naturales de las sociedades. Reconocido que las negociaciones pueden trascender los límites de lo formal, la gobernabilidad democrática se podría medir según la resolución de los conflictos de manera más o menos violenta. El caso colombiano es ilustrativo: entre 1987 y 1997 ocurrieron más de 270.000 asesinatos; para 1995, de un total de 1.071, 622 municipios (el 59,8% del total) habían sufrido algún tipo de acción guerrillera²⁵. No en vano se cita, junto a la inexistencia de un ámbito público de la resolución de conflictos y a la fragilidad de la ciudadanía, la precariedad del estado como eje de conflicto con “alta pervivencia histórica en el proceso de configuración del estado nación”²⁶.

Mediación y democracia se juntan, o deberían juntarse, para la creación de los espacios y los medios en los que las disputas pudieran ocurrir y en los que las salidas pacíficas a las mismas fueran más naturales y frecuentes. Entendida la mediación como una modalidad asistida de la negociación cabría entonces preguntarse quién o quiénes son las personas que en regímenes democráticos pueden llevar a cabo la tarea de mediar, en la doble función de la representación y de la asistencia.

Como se conoce, la mediación según el caso puede ser de poder, de confianza o de consulta²⁷. Cada una se desarrolla de manera distinta en virtud de las

32 Ibid.

33 Véase Lederach, 1998.

características de la instancia mediadora que se ocupe de intervenir en el conflicto. Esto es importante porque la regulación de los conflictos puede ser coercitiva o no coercitiva, y según sus resultados de suma positiva o negativa se desarrolla de distintas maneras.

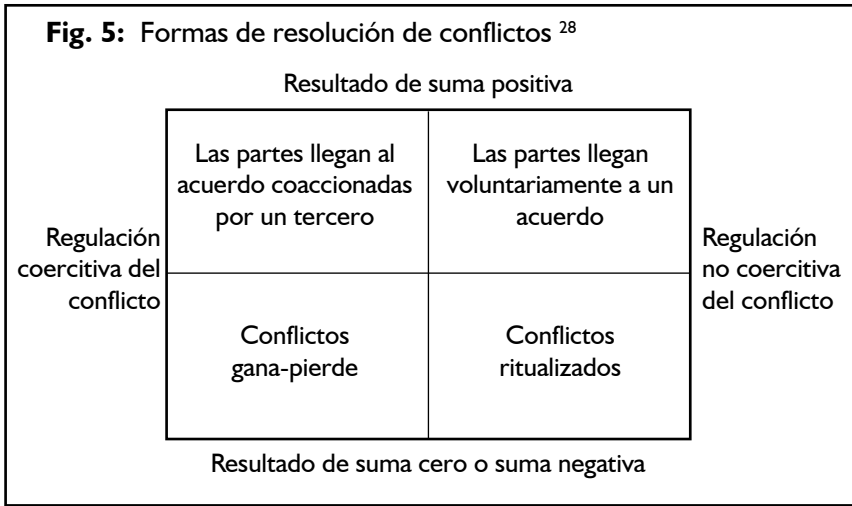
Una rápida reflexión sobre el esquema (Fig.5), nos permite ver que la mediación política implica tomas de decisiones delicadas sobre la regulación de los conflictos; que los resultados hacia la suma positiva en la búsqueda de salidas pacíficas a las disputas se presentan como más productivos en tanto las partes demuestren un mayor grado de voluntad para el acuerdo; que en los procesos de negociación asistidos por terceras instancias es determinante el acuerdo de las partes sobre la conveniencia o no de la mediación, así como sobre la instancia o la persona que la va a desarrollar; y que este acuerdo, cuando es de suma positiva, se verá como más beneficioso en tanto esa voluntad sea la expresión de una mayor participación de las partes en el proceso de la salida negociada a su conflicto.

En la democracia ideal, es decir, la que hace posible la mediación en aras de construir la divergencia tolerable para el sistema, se crearán espacios públicos legítimos para la solución de las disputas. La apropiación por parte de ciudadanos y ciudadanas de sus deberes y derechos democráticos hará que la negociación y la mediación políticas se instalen como cultura; acaso como ética y como estética de la definición de sus interdependencias.

4.3. La construcción del consenso

Las últimas reflexiones de este documento se dirigirán a lo que significa crear consenso en la relación democracia-resolución de conflictos, con referencias a un marco estratégico para la construcción de la paz.

La naturaleza misma de los enfoques en la construcción de la paz supone amplios procesos de creación de consenso que podrían fluir mejor si se dieran en sociedades no apaciguadas, con sistemas políticos altamente participativos. La



construcción de la paz es una operación democrática y participativa que sucede en varias direcciones²⁹:

- a. De **arriba hacia abajo** cuando se emprende por parte de las elites y las cabezas altamente visibles de los grupos sociales o las organizaciones que, bien como partes involucradas, bien como instancias que intervienen o tratan de regular, plantean la búsqueda de salidas pacíficas a las disputas en negociaciones de alto nivel.
- b. De **abajo hacia arriba** cuando la ponen en marcha el liderazgo de las bases y las instancias de movilización comunitaria que, además de atender las disputas, dedican esfuerzos a la solución de problemas estructurales de las poblaciones menos favorecidas y hacen énfasis en la autogestión.
- c. Del **medio hacia fuera** cuando la canalizan sectores de grado medio como ONGs, la academia, líderes religiosos, etc., que desarrollan capacitaciones, investigaciones y estudios sobre solución de problemas y conforman equipos de asesoría.

Estos enfoques, distintos en sus métodos pero con fines similares, conviven en la arena política en una dinámica que debe ser regida por la construcción de consensos. A la división taxativa de John P. Lederach se le puede criticar el establecimiento de límites rígidos entre uno y otro nivel, división que podría interpretarse como excluyente y exclusiva por los métodos de cada enfoque y por las metas de cada uno. La construcción de la paz no es labor de algunos sino proceso democrático de muchas personas. Sin embargo, resulta claro que el consenso

político es necesario para definir una posible sincronización entre una y otra capa comprometida con la construcción de la paz.

El consenso no significa la ausencia de la discusión política y mucho menos el apaciguamiento de las voces en disenso. La democracia progresiva es la que crece para adaptarse a las razones por las cuales las personas entran en antagonismos. El antagonismo y los intercambios de partes contendientes sustentan la democracia, como se dijo más arriba. Por lo tanto, el ideal de la democracia no es la construcción de un consenso estático sino la de un consenso móvil.

Vale aquí la pena decir que, reconocida la naturaleza conflictiva del orden democrático, la gobernabilidad democrática progresiva brinda claves para que los consensos se construyan entre los niveles de las sociedades interesados en la construcción de la paz. Coordinar los tiempos no sincronizados entre los distintos niveles y grados de acción implica pensar en que la dirección de la construcción de la paz no es, ni debe ser, una sola.

La paz no se construye en una sola dirección. La permeabilidad de los niveles y la simultaneidad de las acciones brindan marcos estratégicos para la construcción de la paz. El consenso se impone para plantear y replantear acciones que, si bien pueden no ser conjuntas, son más susceptibles al fracaso si no ocurren simultáneamente. Es aquí donde la idea del consenso móvil cobra su real dimensión.

La ilusión de unidad de la democracia se funda en la tiranía de creer que el consenso, una vez alcanzado, permanece estático. Si hemos de asumir que el consenso surge de procesos dinámicos de solución de disputas, algunas de las cuales ni siquiera llegan a resolverse por cuanto no superan, ni pueden superar, la irreconciliabilidad de ciertos antagonismos, hemos de reconocer también que la democracia progresiva es la que renueva y replantea los consensos. Su principio rector debería ser la *consensuabilidad*, calidad entendida como el reconocimiento de que el consenso que se pretende absoluto es nocivo y mentiroso.

Los gobiernos democráticos son elegidos por mayorías relativas, no por totalidad. Bajo este principio, concebir que el consenso es producir unificación de ideas no es más que una tendencia hacia el apaciguamiento. Existen hechos diferenciales entre las personas³⁰ y los grupos que componen una sociedad, hechos que marcan la presencia de mínimos irrenunciables en los procesos de negociaciones o tratamiento de problemas. Hay barreras que no se trascienden, límites que no se pasan y que en muchas ocasiones son culturalmente determinados.

Esta conciencia nos coloca frente al hecho de que los sistemas democráticos se sustenten en la construcción de consensos renovables antes que sobre consensos perdurables. Las diferencias inevitables, características y expresivas de los sistemas democráticos, otorgan relevancia a la necesidad de elaborar agendas negociadas y participativas para la solución de los problemas y de las disputas.

Reconocer los hechos diferenciales de actores políticos implica pensar seriamente en la organización del desacuerdo como naturaleza política de los sistemas democráticos, una idea defendida más arriba. Lo cierto es que la construcción del consenso implica la aceptación de que la unidad no es más que una ilusión de la concepción moderna de la democracia, más cuando “si bien es cierto que el principio del interés general es aceptado como fuente de inspiración de todo gobierno democrático, es preciso reconocer que con frecuencia no resulta fácil precisarlo, hacerlo aceptar y concretarlo”³¹.

Las dificultades para asumir el consenso sobre lo que se llama el interés común podrían surgir de que la gobernabilidad democrática distingue tres niveles diferentes de consenso: (1) la aceptación de los valores democráticos; (2) las reglas del juego de los intercambios; y, las políticas del gobierno³².

Esperar la armonía de los actores sociales en las percepciones y las concepciones de estos tres elementos sería ceguera política. En cuanto actores distintos, los grupos y las personas conciben cada elemento de la arena política de forma diversa, y construyen consensos sobre ellos de maneras temporales. Es así que, consenso no es unidad sino dinamismo; consenso no es apaciguamiento sino construcción pacífica; consenso no es simple resolución de los conflictos sino transformación positiva de los mismos.

Algunas ideas de John P. Lederach al respecto dan matices particulares a esta elaboración. Su marco estratégico para la construcción de la paz es un esquema fundado en principios de análisis sistémico sobre conflictos. En él se aprecia la manera como la acción en el tiempo de la resolución de conflictos se funda en supuestos diversos; además nos sugiere la importancia de los consensos móviles en este proceso.

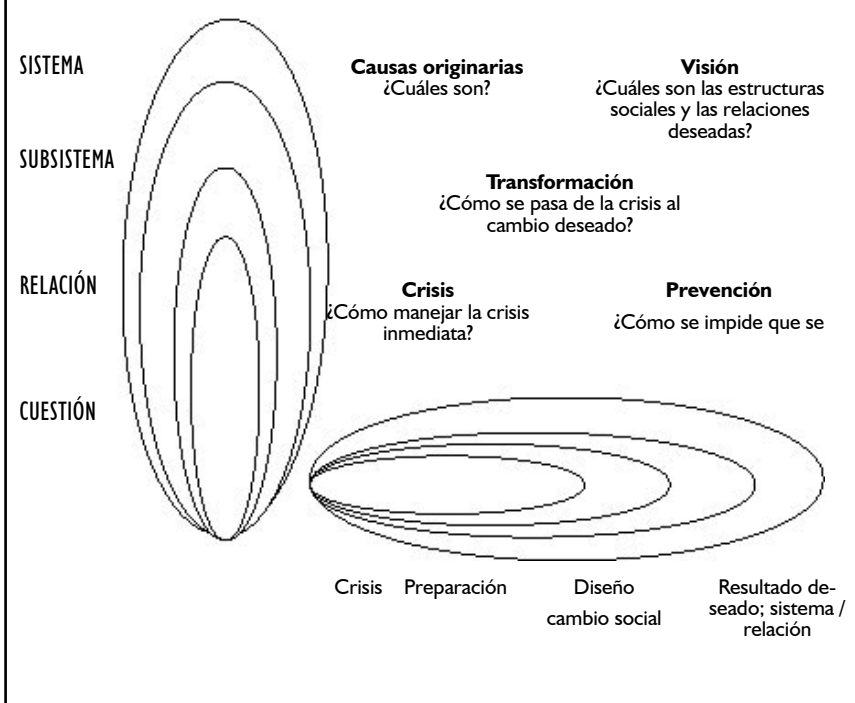
La acción sobre el conflicto supone un análisis que reconoce niveles distintos. Solucionar el conflicto significa actuar sobre la crisis, de manera inmediata, sabiendo que simultánea y responsablemente se están abordando problemas que tienen que ver con las relaciones de las partes involucradas, el subsistema al que pertenecen y el sistema general dentro del que están enmarcadas todas las anteriores (Fig. 6). No en vano a la descripción que representa estas ideas se le ha dado el nombre de paradigma anidado de los conflictos.

Un ejemplo que cabe en este marco de análisis podría funcionar como sigue: en Colombia existe una gran confrontación política y militar que provoca serios

enfrentamientos en distintas zonas del país (coyuntura); esta situación es posible dentro de las relaciones de antagonismo que han inclusive ritualizado los conflictos entre actores con diversos estatus políticos, económicos y de legitimidad (la relación); en Colombia estas ocurrencias no son ni iguales en todas las regiones ni de la misma intensidad. En efecto, se dice que en Colombia la violencia es regionalizada (subsistemas); sin embargo, es necesario reconocer que todas las anteriores son posibles por la conformación de un sistema que posibilita la emergencia de conflictos violentos de manera generalizada y con gran intensidad, conflictos cuyos orígenes se ligan a crisis del ámbito público de la resolución de conflictos, la fragilidad de la ciudadanía y la precariedad del estado (sistema).

La actuación sobre cada nivel ocurriría en tiempos diversos, de manera que la cuestión se abordaría en el esquema de enfrentar la crisis inmediatamente; la relación en la preparación de las partes para el desarrollo de nuevas maneras de intercambiar políticamente, en el corto plazo; el subsistema en cuanto se toman las medidas para empezar a provocar cambio social en el plazo mediano; el sistema gracias al desarrollo de una visión que permita ver el futuro y que cifre los

Fig. 6: Marco integrado para la construcción de la paz ³³



esfuerzos en la creación de condiciones mejores para las generaciones venideras en el largo plazo (sostenibilidad de la paz).

¿Y qué si no la creación de consensos móviles pudiese hacer que la participación de amplios sectores sociales fuera efectiva en la posibilidad de aplicar este esperanzado esquema de construcción de la paz? El juego democrático, resultado de la concepción y la aplicación de una normatividad que permita la convivencia de imaginarios diferentes, es la arena para la reivindicación del consenso en aras de construir la paz.

Responderse las preguntas sobre: (1) las causas originarias de los conflictos; (2) el manejo de las crisis que con ellos sobrevienen; (3) la prevención como manera de evitar que se repita la crisis; (4) la transformación como estrategia para producir el cambio; y, (5) la visión como proyección hacia el futuro, es poner a prueba la capacidad de consenso de quienes deciden desarrollar las tareas duras de la construcción de la paz.

Abordar estas cuestiones es crear engranajes entre los sectores diversos que trabajan por la construcción de la paz sostenible; es poner a prueba la capacidad del sistema para construir espacios de discusión y de contienda política pacífica; es invitar al consenso temporal en pro del reconocimiento de la transformación como la herramienta de solución de disputas que reconoce en el conflicto y en la discusión la razón de ser de las sociedades dinámicas y pacíficas.

Resolución de conflictos, negociación, mediación política, suscripción de acuerdos, identificación de necesidades, posiciones e intereses, satisfacciones de las partes en lo psicológico, lo procesal y lo sustantivo, son todos instrumentos que ligan la práctica democrática con la construcción de los consensos móviles. La gobernabilidad democrática podría así convertirse en la apertura de las puertas hacia la participación, tanto para la convivencia pacífica de las diversas utopías como para la transformación constructiva de las disputas.

Capítulo 15

HACIA UNA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO

Manuel Ferreira Brusquetti

1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo presentar un ordenamiento posible del debate del problema de la corrupción en el sector público. Para ello, se plantea la corrupción como los pagos realizados a un agente por un tercero que no es su principal, a cambio de un *quid pro quo* explícito. Posteriormente, se presentan los efectos más nocivos de lo que es la corrupción. Esta discusión, que lleva necesariamente a pensar en políticas viables para reducir la corrupción dentro del sistema, se inicia con el intento de distinguir aquellas variables que son más importantes, no sólo en el análisis de la corrupción, sino también en la determinación de estrategias que sirvan para aliviarla y, fundamentar, como tales variables forman parte de una estrategia de lucha contra este fenómeno. Como supuesto central para identificar tales variables se asume la imposibilidad de redactar contratos completos, que desembocan en la necesidad de monitoreo constante al funcionario público, monitoreo que es costoso. Las variables que se discuten son relacionadas al salario y la siguiente mejor alternativa del funcionario en caso de despido, la valoración que tiene éste del futuro, los elementos culturales y psicológicos que afectan el comportamiento de agentes vinculados a hechos de corrupción y, finalmente, la calidad de monitoreo, control y castigo que se presenta en hechos de corrupción. Esta discusión se hace desde el marco de su aplicación y de los problemas teóricos y prácticos que ello podría presentar.

2. Una visión general del problema de la corrupción y su marco de análisis

En algunas de nuestras sociedades, es normal hablar de las maldades de la corrupción, sin que esto cause tan siquiera el más mínimo rubor en los rostros de los interlocutores de tales conversaciones, ya que un gran número de estas posibles partes en diálogo es sujeto de actos de corrupción en un también gran número de circunstancias. Este tipo de situaciones nos debería llevar a tomar ciertas consideraciones en cuanto al tratamiento del tema se refiere. Estos aspectos son: la necesidad de definir y acotar el tema, considerar sus efectos y consecuencias

sobre nuestras sociedades, considerar posibles acciones a ser tomadas para paliar sus efectos negativos y cuales son las herramientas con las que se cuentan.

En términos pragmáticos, la correlación de este problema con la desigual distribución del ingreso, pobreza, mafias, mercado negro, contrabando, narcotráfico, crimen, es evidente en nuestros países. Muchas de éstas son externalidades de la corrupción, mientras que otras son los efectos más obvios de la misma.

Ante la inexistencia de datos duros sobre corrupción, uno de los pocos aspectos empíricos concretos sobre la misma es que varía dramáticamente de un país al otro e inclusive entre regiones de un mismo país. Así, países con estructuras socioeconómicas similares tienen niveles de corrupción radicalmente diferentes¹.

Explicaciones de esta regularidad varían grandemente, tanto en la literatura especializada, como en versiones populares o de prensa del fenómeno. Justificaciones populares de la corrupción relacionan el fenómeno fundamentalmente a elementos culturales o étnicos, que se manifiestan en la falta de ética de los actores a la hora de evaluar elementos relacionados al bien público. Pranab Bardhan señala que entre los sociólogos es ampliamente reconocido que las normas sociales² varían a lo largo de diferentes países y regiones y relaciona este hecho a las diferentes formas de reproducirse que tiene la corrupción. En el mismo trabajo, se señala el peligro de que esta explicación se vuelva tautológica e inútil en la interpretación del fenómeno.

En este trabajo, nos concentramos en el supuesto de que los agentes se comportan de manera diferente dependiendo de los patrones sociales, económicos y culturales en que se encuentran inmersos, y buscamos los fundamentos micro que pueden explicar, desde esta perspectiva, el problema de la corrupción. Siguiendo a Samuel Bowles y a Herbert Gintis, proponemos que las convenciones sociales influyen en el desarrollo humano³. Por tanto, la interacción entre instituciones e individuos, y como tal interacción afecta los resultados económicos, se constituyen en aspectos fundamentales a ser explicados. En este marco, la identificación precisa de las variables que afectan el comportamiento de los agentes cuando se ven envueltos en transacciones o actividades potencialmente corruptas, debe constituirse en la búsqueda principal, ya que esta aproximación puede servir para racionalizar y expandir el proceso por el cual es posible definir un conjunto de políticas que pueden ser implementadas para reducir los niveles de corrupción en diferentes sistemas.

1 Véase Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de 1999 de Transparencia Internacional (<http://www.transparency.de>); World Bank Institute 1999.

2 Véase Bardhan, 1998. Siguiendo a Bowles y Gintis 1998, entendemos por normas sociales los rasgos culturales que gobiernan aquellas acciones que afectan el bienestar de otros pero que no pueden ser reguladas por contratos obligables sin costo alguno.

3 Véase Bowles, 1998; Bowles y Gintis, 1996.

4 Véase Leff, 1964; Huntington, 1968.

Como se puede advertir, hemos asumido que los efectos de la corrupción son perjudiciales en la mayoría de los casos. Sin embargo, el subconjunto de la literatura especializada sobre corrupción en economía que proviene de la escuela funcionalista, sostiene que la corrupción hace contribuciones significativas al crecimiento y la eficiencia⁴. Según el primer argumento, “engrasar es positivo”, ya que si existen contratos de gasto público que son asignados a través de un proceso de ofertas competitivas la empresa con el menor costo sería la ganadora porque estaría dispuesta a hacer la oferta más alta. Sin embargo, no siempre las ofertas más altas son el resultado de la eficiencia derivada del bajo costo, debido a que, como lo señalan Andrei Shleifer y Robert Vishny, la necesidad de secreto en las transacciones corruptas restringe el acceso de otros agentes económicos a estas transacciones, impidiendo a nuevos agentes realizar ofertas por desconocimiento, volviendo este mercado esencialmente oligopólico⁵. En este caso, el proceso de ofertas competitivas se rompe y los contratos son asignados a aquellos agentes que están dispuestos a reducir su calidad para obtenerlos. Para garantizar el secreto en estas transacciones, funcionarios corruptos utilizan su discrecionalidad restringiendo el acceso de potenciales competidores al mercado del “coimeado”, a cambio de un soborno. Mohan Rao señala que tal discrecionalidad también aparece en la definición de reglas y en su implementación, mientras que Daniel Kaufmann indica que este argumento supone que ambas partes van a cumplir con el trato⁶. Sin embargo, todo el proceso, lleva la transacción y el contrato resultante a una dimensión de ilegalidad donde éstos dejan de ser obligables en corte. Por tanto, este proceso induce al desarrollo de terceras partes encargadas de obligar tales contratos por fuera del sistema legal, tales como las mafias⁷, o a la creación de una estructura de incentivos capaz de endogeneizar tal obligación a través de juegos repetidos⁸.

Un segundo argumento, es que el “*speed money*” (dinero rápido) reduce los rezagos generados en colas que se mueven muy lentamente y ayudan a pasar al frente a aquellos ansiosos y dispuestos a pagar por ser atendidos primero. Luego, se presume que las distorsiones que hacen que estas colas se muevan lento son mitigadas por efecto de la corrupción. Sin embargo, tales distorsiones son preservadas e incluso agravadas por la corrupción, ya que los funcionarios corruptos las empeoran de tal modo a poder recibir coimas⁹. Este hecho endogeniza tales distorsiones y las convierte en un resultado de los incentivos establecidos en la transacción.

5 Véase Shleifer y Vishny, 1993.

6 Véase Rao, 1995; Kaufmann, 1997.

7 Véase Gambetta, 1993.

8 Para una explicación más detallada de este tipo de interacciones véase Axelrod y Hamilton, 1981; Axelrod, 1984.

9 Véase Myrdal, 1970; Shleifer y Vishny, 1993.

La literatura sobre “*rent-seeking*”¹⁰ presenta el soborno o la coima como transferencias puras¹¹. Mohan Rao se opone a esta hipótesis manifestando que las coimas generan costo económico. Pranab Bardhan se suma a esta posición señalando que coimas más altas representan una rentabilidad decreciente de las inversiones productivas relativas a las de tipo *rent-seeking*, y menciona que otros efectos perniciosos de la corrupción son la reducción en los incentivos para invertir generados por las coimas y el efecto que tiene en el crecimiento el desvío de recursos públicos destinados a la producción de infraestructura que incrementa la producción, hacia el consumo privado de políticos o funcionarios de alto cargo¹². Paolo Mauro encuentra una correlación negativa entre corrupción y crecimiento utilizando la tasa de inversión como variable dependiente y un índice de corrupción desarrollado por corresponsales de *Business International* en 70 países¹³. En la misma temática, Anne Bigsten y Karl Ove Moene, señalan que la eficiencia no es alcanzable dado que las elites en el poder reasignan recursos de manos privadas y propósitos productivos, hacia instituciones públicas para beneficio propio¹⁴. Sten Nyberg adhiere a esta consideración los costos de transacción representados por la pérdida de recursos que implica crear contratos contingentes en sociedades donde no hay confianza¹⁵. Esta misma necesidad de confianza es modelada por Samuel Bowles y Herbert Gintis como una estrategia de equilibrio¹⁶.

Finalmente, la corrupción es en muchos casos el robo de recursos públicos, que reduce la formación de capital. Esta hipótesis es presentada por Shahid Alam y Daniel Kaufmann para el caso de países en vías de desarrollo¹⁷.

La inexistencia de datos duros sobre corrupción hace difícil hacer una comparación estricta de la situación relativa de países con aparentes niveles diferentes de corrupción. Ultimamente, *Transparency International*, una organización sin fines de lucro con base en Alemania, ha venido publicando un índice anual de percepción de corrupción (ver apéndice 1), que es una continuación de los datos de *Business International* utilizados por Paolo Mauro¹⁸. Sin embargo, datos de corte transversal de países tienen el problema de estar influenciados por demasiadas variables que hacen la identificación de las causas de la corrupción por este medio

10 La traducción literal de *rent-seeking* es “búsqueda de renta”. Sin embargo, la misma puede ser definida como el uso de recursos reales en el intento de apropiarse de un excedente en la forma de renta. Véase Rowley, Tollison y Tullock, 1988.

11 Una transferencia es un pago hecho a un individuo (usualmente por alguna repartición pública) que no forma parte de ningún intercambio de bienes y servicios. Véase Krueger, 1974; Srinivasan, 1985; Rowley, Tollison y Tullock, 1988.

12 Véase Rao, 1995; Bardhan, 1998.

13 Véase Mauro, 1995.

14 Véase Bigsten y Moene, 1996.

15 Véase Nyberg, 1997.

16 Véase Bowles y Gintis, 1997.

17 Véase Alam, 1990, 1989; Kaufmann, 1997.

18 Véase Mauro, 1995.

extremadamente imprecisas. Aún más, dado que este conjunto de datos es desarrollado a partir de encuestas a empresarios extranjeros invirtiendo en los países encuestados, pueden sufrir de problemas relacionados a malas percepciones o a que la corrupción puede ser más probable en transacciones con extranjeros debido a la falta de efectos de reputación entre principales y agentes en este caso.

Un asunto importante en la literatura especializada sobre corrupción, es la necesidad de una definición universalmente aceptada de este fenómeno. Ante la inexistencia de tal coincidencia, a lo largo de este trabajo consideramos, en la perspectiva de Susan Rose-Ackerman, que una coima, y más extensivamente la corrupción, es el problema de agente y principal donde existen “pagos hechos a agentes por terceros, que no son sus principales, a cambio de un *quid pro quo* explícito”¹⁹.

El alcance de este trabajo se reduce a incluir aquellos casos que afectan la administración del sector público, y en particular, la relación entre funcionarios públicos y sus supervisores²⁰. Consecuentemente, supervisores o políticos serán los principales de funcionarios de menor rango²¹. Sin embargo, la definición es lo suficientemente abarcadora como para poder extender su alcance más allá de los límites del sector público. La restricción que imponemos al análisis es en la determinación del conjunto de incentivos que los principales tienen a su disposición para inducir mayor y mejor desempeño por parte de los agentes, ya que los mismos no determinan un salario que es fijo²². En otras palabras, las restricciones de compatibilidad de incentivos no son obligadas, ya que las mismas no están bajo el control de los supervisores. Esta restricción, sin embargo, puede ser relajada al dotar de cierta discrecionalidad a los supervisores para decidir el salario de los funcionarios a su cargo en el marco de procesos de modernización estatal que incorporen elementos de administración moderna.

El conjunto de incentivos definido por las estructuras institucionales juega un rol decisivo en la explicación de diferentes niveles de corrupción entre individuos que viven en sistemas diferentes. Douglass North define a las instituciones simplemente como las reglas del juego²³. Tales instituciones sociales y económicas ayudan a coordinar el comportamiento de los agentes en las interacciones entre éstos. Este conjunto de incentivos determinado por dichas instituciones es el que define el nivel de corrupción en un sistema determinado.

20 Esta relación es incluyente ya que se considera no solamente la relación entre funcionarios de bajo nivel jerárquico dentro de la organización del Estado, sino también aquellos estamentos superiores de esta organización que incluyen al gobierno como un todo y la responsabilidad (*accountability*) entre el público y sus gobernantes.

21 No incluimos, sin embargo, el problema de acción colectiva que se genera en lo que Avinash Dixit llama el problema de “múltiples principales”. Este problema se manifiesta en la falta de coordinación existente entre los votantes para poder obligar las relaciones con sus gobernantes. Véase Dixit, 1996.

22 Usualmente los salarios son fijos en los presupuestos gubernamentales por ser parte de una ley o de algún tipo de reglamento que los mantiene constantes por un cierto periodo.

23 Véase North, 1990

En este trabajo se considera el comportamiento de actores racionales dentro de un marco de incentivos que es definido por el medio institucional en que éstos se desenvuelven, para determinar las condiciones ante las cuales, agentes dentro de ciertas estructuras de incentivo pueden generar un sistema de equilibrios múltiples. A lo largo de todo el artículo consideramos que los contratos son incompletos y no son obligables en corte²⁴, por lo tanto, deben ser obligados internamente dentro del sistema a través de alguno de los mecanismos que se señalaran anteriormente o a través de un sistema interno de monitoreo, que es costoso y cuya efectividad depende del nivel de corrupción en el sistema: cuanto más transacciones corruptas ocurren dentro del mismo, más difícil será distinguirlas. Finalmente, la corrupción es tratada como un rasgo cultural transmitido a través de un sesgo dependiente en la frecuencia²⁵.

La siguiente sección consiste en una breve revisión de la bibliografía relevante a modo de poder identificar las variables claves en el análisis de corrupción, y donde se señalan los fundamentos teóricos para su inclusión. Esta literatura es, fundamental pero no exclusivamente, aquella que involucra esquemas de negociación estratégica o modelos de agencia que resultan en sistemas de equilibrios múltiples. Posteriormente, en las secciones subsiguientes se discuten cada una de estas variables y los problemas y ventajas teóricas que implica su implementación. Finalmente, presentamos una breve conclusión donde se juzgan las estrategias viables de lucha contra la corrupción.

3. Identificando las Variables: Una breve reseña de la bibliografía relevante

Diversos trabajos que estudian el fenómeno de la corrupción en economía consideran la existencia de un sistema de equilibrios múltiples. Bajo esta hipótesis, la misma estructura socioeconómica da lugar a diferentes niveles de corrupción. La existencia de tal sistema permite la posibilidad de afectar ciertas variables que reducen la corrupción. Jens Andvig y Karl Ove Moene reconocen este hecho y desarrollan un modelo donde conectan la rentabilidad de la corrupción a su frecuencia, describiendo un sistema de oferta y demanda de servicios corruptos donde los proveedores de dichos servicios son funcionarios públicos²⁶. Las funciones de oferta y demanda pueden ser entendidas como funciones de mejor respuesta²⁷ bajo las circunstancias de información perfecta, o aún asumiendo que los funcionarios pueden observar el nivel de corrupción en el periodo anterior y actualizar su com-

24 Véase Bowles y Gintis, 1993.

25 Entendemos por sesgo dependiente en la frecuencia la transmisión de rasgos culturales que se produce entre individuos y donde se imita el rasgo que más abunda en el sistema. Véase Cavallini-Sforza y Feldman, 1981; Boyd y Richerson, 1985.

26 Véase Andvig y Moene, 1990.

portamiento acorde a esta información. De esta manera, un sistema de equilibrios múltiples con niveles altos y bajos de corrupción es alcanzado en el modelo.

Varias variables afectan el nivel de equilibrio en el modelo. Los autores consideran que todos los equilibrios estables por el lado de la oferta pueden ser mejorados con un incremento de salarios. Cortar los salarios reales de empleados públicos más que aquellos en el sector privado a medida que se disminuye el gasto público como una cura a problemas de balanza de pagos, debería incrementar la corrupción en países sin serios niveles de corrupción política. Por el contrario, en países con elevados niveles de corrupción, un corte en el gasto público sin afectar los salarios reales podría reducir el nivel total de corrupción. El efecto de un cambio en la tasa de descuento es también importante en determinar los resultados del modelo. Incrementos en esta tasa de descuento tienen también efectos importantes en los resultados del modelo, ya que implican que los agentes valorizan menos el futuro, volviendo por tanto a los burócratas más propensos a verse inmiscuidos en acciones de corrupción. Cambios anticipados de régimen en un sistema con gran rotación de mano de obra incrementan, por tanto, los niveles de corrupción dentro de tal sistema, dado que los funcionarios se hallan ansiosos de capturar rentas antes de que sus contratos fenezcan. Es claro que en países con regímenes democráticos, donde se realizan elecciones después de cierto periodo de tiempo y donde no existe una carrera de funcionario público, se esperaría una mayor rotación en la jerarquía superior de la organización.

Oliver Cadot considera el caso de la negociación entre funcionarios y sus clientes en una oficina pública, imaginándose una situación en la cual hay varios postulantes para una licencia. Para poder adquirirla, dichos postulantes deben pasar un examen y posteriormente encontrarse con un funcionario público en una negociación bilateral. Si el postulante no tiene derecho a pasar, él o ella debe coimear al funcionario o quedarse sin la licencia. Un candidato que pasa el examen puede encontrarse con un funcionario honesto o con uno corrupto; al encontrarse con uno corrupto puede aceptar o no coimearlo. En el primer caso, los reporta a su superior, lo cual se realiza al costo para el cliente de perder la licencia por un periodo. El problema del funcionario es pedir una coima lo suficientemente baja de modo que no sea rentable para el postulante reportarlo. Sin embargo, el funcionario se enfrenta al problema de tener que lidiar con su superior, el cual también puede ser corrupto, característica interesante que presenta este modelo. En este contexto, Cadot evalúa distintos casos. Primero considera el problema del funcionario y el postulante, proponiendo soluciones con información perfecta, información asimétrica e información imperfecta en ambos lados de la relación. En todos estos casos, se asume que los superiores son honestos, supuesto que es

27 Una función de mejor respuesta es la estrategia de una de las partes ante la estrategia de su oponente en un equilibrio de Nash. Véase Gibbons, 1993.

28 Véase Cadot, 1987.

dejado de lado después cuando se investiga la relación entre el funcionario y su superior²⁸.

A pesar que la historia que se relata es en cierto modo poco realista, Cadot obtiene resultados interesantes en su modelo: del problema de negociación descrito más arriba, el funcionario tratará de obtener una coima y maximizarla. La primera variable que afecta el tamaño de esta coima es nuevamente la tasa de descuento del funcionario. Incrementos en dicha tasa implican que el funcionario valoriza menos el futuro de modo que estos incrementos van a tener efectos positivos en el monto de la coima. Si los funcionarios no tienen mucho que perder al perder el empleo en los siguientes periodos, entonces estarían dispuestos a pedir coimas más grandes. Una característica particular de este modelo es que el grado de aversión absoluta al riesgo²⁹ entra a la función objetivo del funcionario. Un nivel de ingreso lo suficientemente alto que implica que el funcionario es más averso al riesgo, lo haría pedir una coima de menor monto. Como en el caso anterior, Cadot considera también el efecto de un salario mayor en el monto de la coima, señalando que este mayor salario incrementa el costo de oportunidad del funcionario, induciéndolo a pedir menos, resultado que es consecuente con la realidad observada. Estudios empíricos confirman que administraciones altamente corruptas se caracterizan usualmente por salarios muy bajos³⁰.

En un trabajo en realización, propongo un modelo de agente y principal donde se define la corrupción en la forma en que lo hace Susan Rose-Ackerman³¹. Este trabajo modela un problema de agente y principal con dos jugadores, a saber, trabajadores y supervisores, donde los primeros tienen la oportunidad de obtener una coima de un tercero a un cierto costo. Dado el nivel de supervisión y monitoreo, los trabajadores eligen su propensión a aceptar estos pagos para maximizar su ingreso esperado. En equilibrio, este nivel de corrupción elegido por el trabajador será el mismo que el nivel seleccionado por la población. De la solución del problema del trabajador y del supervisor, dos funciones de mejor respuesta son obtenidas que determinan un sistema de equilibrios múltiples. Este modelo, cuenta una historia más general y factible del problema y proviene de la definición más reconocida del fenómeno en la literatura. Como los modelos anteriores, incrementos en el salario y la tasa de descuento tienen respectivamente efectos negativos y positivos en el nivel de corrupción del sistema. A esto se le suma el *fallback position*³², es decir, su siguiente mejor alternativa, al igual que el nivel de monitoreo o supervisión en el sistema. Las coimas se determinan por el nivel general de corrupción, dando a los agentes poco espacio para negociar.

29 La medida usual de aversión absoluta al riesgo utilizada en economía, y en este artículo en particular, es la Medida Arrow-Pratt de aversión al riesgo. Para mayor información véase Varian, 1992.

30 Véase Mauro, 1995; World Bank Institute, 1999; Shleifer y Vishny, 1999.

31 Véase Rose-Ackerman, 1996.

32 Véase Gibbons, 1993.

Incrementos en el *fallback* reducen el diferencial de salarios del trabajador, quien debe buscar otras fuentes para compensar estas pérdidas, haciéndolo más propenso a la corrupción. La inclusión de este *fallback* permite relacionar el problema a las condiciones generales de la economía. La incapacidad de escribir contratos completos, un rasgo común en contratos laborales, es capturada dentro del modelo al incluirse el nivel de supervisión: ante la imposibilidad de redactar contratos completos que sean obligables en corte, los supervisores deben recurrir al monitoreo como estrategia para extraer el comportamiento deseado por parte del agente. Incrementos en estos niveles de supervisión reducen la corrupción ya que si el trabajador es encontrado transgrediendo será despedido con probabilidad uno. Sin embargo, debido a costos marginales incrementales en las tecnologías de detección, el nivel de monitoreo no puede elevarse lo suficiente como para eliminar la existencia de corrupción, por lo que siempre habrá un cierto nivel de corrupción.

Kaushik Basu, Sudipto Bhattacharya y Ajit Mishra presentan un modelo de la situación de negociación entre un funcionario y un sobornador. A pesar de que éste no es un modelo de agente y principal, ni resulta en equilibrios múltiples, es interesante ya que estudia la eficiencia de la obligación de tercera parte en la resolución del problema³³. El modelo está construido sobre la base del Problema de Negociación de Nash³⁴, y estudia la eficacia y eficiencia de diversas medidas de control de corrupción. El resultado es un monto de coima que es una función de un nivel particular de castigo, por tanto, esta penalidad trabaja como un instrumento para frenar la corrupción. Sin embargo, tal instrumento es menos eficiente de lo que se supone. Otra política importante discutida en este trabajo es la creación de una elite especial de funcionarios que está bien pagada y bien entrenada en detener la corrupción. Se plantean dos tipos diferentes de elites: una elite jerárquica y una elite interviniente. La primera, son funcionarios en la cadena jerárquica de la organización; mientras que la segunda, son funcionarios que están aleatoria y uniformemente distribuidos en todos los niveles de esta organización. La primera estrategia bloquea la corrupción, pero deja la estructura de coimas intacta en los niveles más bajos; mientras que la eficiencia de la segunda dependerá de los costos de monitoreo del gobierno, asociados a salarios y calidad burocrática de los servicios.

En resumen, las variables que afectan la corrupción de acuerdo a esta literatura son: los salarios en el sector público, el nivel de ingreso de las actividades informales, entendiendo el sector informal como el *fallback* de los trabajadores del sector público, la existencia de una carrera de funcionario público al interior de este sector, la tasa de descuento de los agentes envueltos en las transacciones y la eficiencia de las instituciones de monitoreo y control del sector público. A pesar de no encontrarse incluida en la literatura aquí discutida, introducimos

33 Véase Basu, Bhattacharya y Mishra, 1992.

34 Véase Osborne y Rubinstein, 1990.

35 Véase Shapiro y Stiglitz, 1984.

36 Para el caso del Paraguay, véase Ferreira, 1997.

como una variable más, los elementos culturales y psicológicos que afectan el comportamiento de los agentes involucrados en actos de corrupción.

4. Discutiendo las Variables

4.1. Incrementando la renta de empleo: El salario y el “*fallback position*”

Incrementos en los salarios tienen un efecto de detener los actos de corrupción al menos en los niveles inferiores del gobierno. Sin embargo, es un error considerar en exclusividad el salario como uno elemento de evaluación del funcionario público a la hora de tomar decisiones de entrar en acciones de corrupción. Una aproximación más sensata la constituye el utilizar los diferenciales de salario que el sector público plantea. En este sentido, la evaluación completa del problema de ingresos del trabajador estatal debe contemplar tanto su salario como su *fallback position*. Esto es lo que damos en llamar la renta de empleo. La renta de empleo está afectada positivamente por el salario y negativamente por la siguiente mejor alternativa con que cuenta el trabajador. En el espíritu del planteamiento de Shapiro y Stiglitz, el mercado de trabajo en el cual se desenvuelve el trabajador está en equilibrio cuando la oferta supera al empleo, incluso ante la inexistencia de un salario mínimo³⁵. Esto se debe a que los empleadores en general están dispuestos a pagar un salario superior a modo de extraer mayor *performance* del trabajador en su trabajo.

El sector público está todavía demasiado alejado de esta concepción del mercado de trabajo. Como señaláramos más arriba, los salarios del sector público mantienen escasa relación con una intención de desempeño, más aún: estos salarios mantienen rentas de empleo que son muy bajas y en muchos casos negativas³⁶.

Una estrategia de lucha contra la corrupción debe necesariamente contemplar una política salarial al interior del sector público que reconozca esta situación del mercado de empleo. La introducción de sistemas salariales que sean consecuentes con los niveles de producción del equipo de trabajo particularmente involucrado en dichos resultados, debe percibir acorde a esto. Se debe, además, implantar un sistema salarial que reconozca las diferencias de preparación, esfuerzo y honestidad al interior del sector público. En el caso paraguayo, en general, los salarios de los funcionarios públicos están más correlacionados con la afiliación político-partidaria, que con la calidad de atención al cliente o los niveles de producción, lo cual ya es una constante en la empresa privada. En este sentido, se vuelve menester que el trabajador público vaya comprendiendo la necesidad de reconvertirse en un servidor público. Finalmente, políticas que implementen la necesidad de espacios

37 Véase Tokman, 1990.

38 Véase Fields, 1990.

de trabajo en equipo al interior del sector público son necesarias para reducir los costos de monitoreo y elevar el nivel de *performance* del empleado público.

Es importante también definir la renta del empleo de cada segmento del mercado de trabajo interno del sector público a la hora de definir los salarios reales del trabajador. En general, ante la existencia de una mayor probabilidad de castigo, lo cual implica una disminución importante en los ingresos esperados no salariales (coimas, propinas, etc.) del funcionario, es altamente probable que el mismo busque mayores niveles de realización de sus salarios reales corrientes. En nuestra región, el Estado ha actuado consistentemente como empleador; una estrategia necesaria es elevar los niveles de eficiencia del Estado en la provisión del bien público empleo, y reducir la torta a modo de poder elevar los salarios medios de todo el Estado. A niveles inferiores de la organización, la renta del empleo está determinada por el nivel de ingresos en el sector informal, entendiendo el sector informal como aquel en el cual existe bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, incorporando poco capital y tecnología simple en la producción, y donde el trabajo asalariado es marginal³⁷. Un aspecto fundamental que agregamos a esta definición, es la facilidad de acceso a este sector que tienen los diferentes agentes. Siguiendo a Gary Fields, consideramos que el elemento central en una definición del sector informal, cuando se consideran los mercados laborales, es este último aspecto³⁸. Otro elemento importante para conceptualizar el sector informal es el hecho de que los mercados en los cuales los trabajadores de este sector participan son mercados totalmente desregulados y competitivos. Por tanto, en la medida en que las rentas de empleo no superan substancialmente a los ingresos del sector informal, los problemas de este último: migración, baja productividad, costo marginal superior al ingreso, se internalizan al interior del Estado.

4.2. Reduciendo la tasa de descuento: La carrera del funcionario público

Al hablar de la variable tasa de descuento nos referimos fundamentalmente a la valoración que tiene un individuo del futuro: cuanto mayor sea esta tasa, menor será su valoración del futuro. Si consideramos que un individuo evalúa los diferentes ingresos esperados que le dan las diversas opciones de conseguir cada ingreso que tiene al alcance de la mano, vemos que para que un ingreso esperado con menor horizonte sea igualado a otro con mayor horizonte, dada la misma tasa de descuento, las rentas obtenidas en el proyecto de menor horizonte deben ser mucho mayor que las obtenidas en el de mayor plazo.

La valoración que pueda tener un trabajador público del futuro, tiene necesariamente una fuerte conexión a lo que puede ser una carrera de funcionario público. Ante la inexistencia de tal carrera, sumado a la oportunidad que tiene

39 Véase Gintis, 2000.

40 Véase Basu, Bhattacharya y Mishra, 1992.

el funcionario de obtener ingresos por otros medios y a la poca valoración del futuro, el funcionario incrementa su ingreso esperado, a través de la solicitud de una coima a cambio de la prestación de un servicio corrupto.

En una democracia, los cambios que originan los procesos electorales sucesivos, hacen que los funcionarios pierdan seguridad de que van a permanecer en sus puestos con el nuevo gobierno, lo cual genera incertidumbres sobre su ingreso futuro y eleva su tasa de descuento, o sea, disminuye su valoración del futuro. Algunas leyes del funcionariado público contemplan sistemas de estabilidad laboral que permiten dotar de esa seguridad al trabajador estatal. Sin embargo, en casos como el del Paraguay con la Ley N° 200/70 (“Que establece el estatuto del funcionario público”), exagera esta situación, ya que dota de inamovilidad al trabajador bajo cualquier circunstancia a los 4 meses de estar empleado, eliminando por este motivo la restricción de participación³⁹. Es preciso por tanto, establecer un sistema de premios y castigos en el marco de un sistema de funcionariado público, que contemple ascensos e incrementos de sueldo, así como sistemas intrínsecos de motivación. Estos ascensos e incrementos salariales deben estar necesariamente basados en la *performance* del trabajador, lo que implica definir claramente los objetivos de la organización y que estos sean internalizados por todos los componentes de ésta. La estabilidad debe ser adquirida gradualmente y la competencia por puestos superiores debe estar basada en méritos, experiencia y aptitudes. A esto se le debe sumar la necesidad de identificar a los funcionarios deshonestos, aspecto que discutimos en la sección relativa al incremento en la probabilidad de castigo.

Las entidades estatales deben eliminar gradualmente, pero consistentemente, a los funcionarios deshonestos. El proceso de reducir el tamaño del Estado, debe ser lento en lo que se refiere al número de empleados, ya que una reducción muy rápida puede afectar seriamente la tasa de desempleo a nivel nacional. Para esta eliminación se debe necesariamente ir cambiando el concepto del Estado en esferas administrativas e iniciar la utilización de sistemas de monitoreo⁴⁰.

4.3. Incrementando la probabilidad de castigo: No a la impunidad

Una concepción muy común es que la reducción de los niveles de corrupción pasa exclusivamente por un incremento en los niveles de castigo de los responsables de la corrupción. Si bien el incremento de los niveles de castigo es una herramienta necesaria, no es del todo eficiente en la reducción de los niveles de corrupción⁴¹, por lo que debe ir inmersa en un marco de reformas globales y acompañadas de un racimo coherente de estrategias.

41 Para mayor información véase Basu, Bhattacharya y Mishra, 1992; Andreoni, Erard y Feinstein, 1998: World Bank Institute, 1999.

El incremento en la probabilidad de castigo está asociado a dos elementos: la calidad de los sistemas de monitoreo y la eficiencia de los sistemas judiciales. Un mejoramiento de la calidad de monitoreo se obtiene a través de la inclusión de sistemas de *team-building* al interior del sector público. Estos sistemas, al hacer más horizontal la organización, permiten descentralizar los sistemas de monitoreo, que se realiza en el nuevo régimen a través de los propios trabajadores. Este hecho abarata costos de transacción ya que los sistemas de acción colectiva son una solución eficiente y de bajo costo a los problemas de coordinación.

Dentro del Estado existen además entidades encargadas del control de los propios organismos públicos, entre ellas tal vez las más importantes sean la Contraloría y la Fiscalía. La función de esta primera, concentrada en procedimientos de auditoría es importante en proveer el soporte necesario a los propios procedimientos internos. Si bien es importante que la Contraloría desarrolle acciones evaluadoras de las cuentas de reparticiones públicas, es también importante sentar las bases para evitar fraudes futuros al interior de esta repartición. En esta tarea es de fundamental importancia la participación de la sociedad civil organizada en la canalización de las denuncias que permitan la intervención de estos organismos públicos.

La otra arista en el incremento de la probabilidad de castigo de las personas ligadas a actos de corrupción son los juzgados del Poder Judicial. Cabe destacar que no se hace mucho énfasis a la función de este poder de obligador de contratos de partes. El funcionamiento eficiente de un sector judicial que castigue a aquellos culpables de delitos de corrupción provee un bien público que es fundamental para la lucha contra la corrupción: **la confianza**. Niveles incrementales en una economía permiten reducir los costos transaccionales ligados a operaciones económicas, y permiten, en general, elevar el número de transacciones en una economía. Es imposible pensar en estrategias de crecimiento sostenibles en el largo plazo si no se incrementan estos niveles de confianza en el sistema.

4.4. Variables psicológicas y culturales que afectan a la corrupción

Dos emociones psicológicas son evaluadas por los agentes a la hora de verse involucrados en actos de corrupción: culpa y vergüenza. A priori, antes de cometer un acto ilícito, un funcionario puede anticipar sentimientos de culpa al realizar el acto y no ser detectados, y sentimientos de vergüenza al ser capturados. Sin embargo, es difícil decir como tales emociones afectan la función de utilidad de los agentes, ya que las mismas no son observables. Por este motivo es difícil

42 Véase Smith, 1992.

43 Véase Alm, Jackson y McGee, 1992.

todavía poder decir como ambas juegan un rol en las decisiones de los agentes relacionadas a actos de corrupción.

En muchos casos, un segundo factor es la percepción de los agentes involucrados en la transacción corrupta, de la justicia con que los mismos son tratados en sus posiciones relativas con respecto al gobierno. Si, por ejemplo, el funcionario considera que su posición relativa dentro de la repartición pública donde trabaja es injusta, con respecto a los salarios de otros o porque “los de arriba roban todo”, es muy probable que él también viole las normas en beneficio propio.

Un tercer factor, es el grado de satisfacción que los agentes tienen con el gobierno. Kent Smith plantea en el caso de pago de impuestos, que si el contribuyente se siente engañado y cree que su dinero no está bien gastado, puede reciprocitar esta actitud al rehusar pagar su deuda impositiva total⁴². Este caso puede ser asimilado en muchos países de la región a la injusticia percibida por la población en los regímenes dictatoriales que se extendieron, en varios casos, hasta finales de la década de los ochenta. Por su parte, James Alm, Betty Jackson y Michael McGee desarrollaron experimentos para probar esta idea, descubriendo que los participantes tenían mayor propensión a cumplir con sus impuestos cuando percibían que recibirían los beneficios de un bien público financiado por los impuestos recaudados⁴³.

Finalmente, existe un elemento cultural muy importante a la hora de realizar actos de corrupción que es el compadrazgo. Por compadrazgo entiendo la valoración superior que hace un individuo de la colectividad cercana representada por amigos y familia, en comparación a la comunidad imaginaria definida por Benedict Anderson⁴⁴. Esto hace que en la función de utilidad de un individuo con altruismo simple⁴⁵ éste valore más su relación con el miembro de su colectividad que el daño que está causando a su país.

Este último elemento rescata la necesidad de trabajar en la consciencia ética de los individuos a partir de procesos educativos de largo plazo, que iniciados a temprana edad permitan, a través de la generación de disonancia cognoscitiva, internalizar valores positivos que se opongan al antivalueo corrupción.

5. A Modo de Conclusión

Hemos intentado a lo largo de todo el trabajo definir los aspectos más importantes en el estudio de la corrupción. Entre estos aspectos se encuentran obtener una definición operativa del fenómeno, definir cuales son los aspectos más perniciosos

44 Véase Anderson, 1983.

45 Véase Rabin, 1998.

46 Véase Young, 1998, 1996a y 1996b.

47 Véase World Bank Institute, 1999; Shleifer y Vishny, 1999; Alm, Jackson y McGee, 1992.

de la corrupción y finalmente identificar cuales son las variables centrales que afectan a su crecimiento. Esta tarea tiene por objeto determinar el marco en el cual se puede desarrollar una estrategia de largo plazo que sea eficaz y eficiente en reducir su extensión y lograr de esta manera aliviar sus efectos.

Una estrategia en tal sentido debe ser un todo coherente que permita garantizar la durabilidad de los cambios. Para ello, es de fundamental importancia aprovechar las situaciones históricas que ayuden a iniciar las reformas. Peyton Young señala la existencia de procesos sociales estocásticos donde, en sistemas de equilibrios múltiples, el equilibrio pasa de uno con bajo nivel de una de las variables en consideración a otro con alto nivel. Este fenómeno funciona estocásticamente, es decir, el cambio se produce aleatoriamente y dura solamente un periodo de tiempo⁴⁶. Traducir esta teoría al campo de la estrategia de lucha contra la corrupción implica aprovechar los momentos en que la población está dispuesta a iniciar cambios para poder consolidar los esquemas sociales, legales e institucionales que permitan mantener la sociedad en un nivel de equilibrio con bajos niveles de corrupción.

Finalmente, un aspecto fundamental para el éxito de una estrategia de lucha contra la corrupción es el involucramiento en la misma de los sectores organizados de la sociedad civil. Esto se debe a que una constante a la hora de evaluar los fenómenos de corrupción es que los individuos involucrados dicen hacerlos porque sienten que no le deben nada a un Estado predador que lo único que hace es apropiarse de sus recursos para utilizarlos en beneficio de unos pocos gobernantes, y sin que existan bienes públicos que les sean transferidos⁴⁷. Por tanto, es importante que los procesos de reforma por la transparencia, como los que está iniciando el Banco Mundial, contemplen esta integración y trabajen en cambiar la visión del Estado y de los gobiernos que tienen los particulares.

APÉNDICE I

**INDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN
TRANSPARENCIA INTERNACIONAL
NÚMEROS INDICES**

Country	Año de la Encuesta			
	1999	1998	1997	1996
Albania	2,3			
Alemania	8	7,9	8,23	8,27
Argentina	3	3	2,81	3,41
Armenia	2,5			
Australia	8,7	8,7	8,86	8,6
Austria	7,6	7,5	7,61	7,59
Azerbaijan	1,7			
Bangladesh				2,29
Bélgica	5,3	5,4	5,25	6,84
Bielorusia	3,4	3,9		
Bolivia	2,5	2,8	2,05	3,4
Botswana	6,1	6,1		
Brasil	4,1	4	3,56	2,96
Bulgaria	3,3	2,9		
Camerún	1,5	1,4		2,46
Canadá	9,2	9,2	9,1	8,96
Chile	6,9	6,8	6,05	6,8
China	3,4	3,5	2,88	2,43
Colombia	2,9	2,2	2,23	2,73
Costa de Marfil	2,6	3,1		
Costa Rica	5,1	5,6	6,45	
Croacia	2,7			
Dinamarca	10	10	9,94	9,33
Ecuador	2,4	2,3		3,19
EEUU	7,5	7,5	7,61	7,66
Egipto	3,3	2,9		2,84
El Salvador	3,9	3,6		
Eslovenia	6			
España	6,6	6,1	5,9	4,31
Estonia	5,7	5,7		
Filipinas	3,6	3,3	3,05	2,69
Finlandia	9,8	9,6	9,48	9,05
Francia	6,6	6,7	6,66	6,96
Georgia	2,3			
Ghana	3,3	3,3		
Grecia	4,9	4,9	5,35	5,01
Guatemala	3,2	3,1		
Holanda	9	9	9,03	8,71
Honduras	1,8	1,7		
Hong Kong	7,7	7,8	7,28	7,01
Hungría	5,2	5	5,18	4,86
India	2,9	2,9	2,75	2,63
Indonesia	1,7	2	2,72	2,65
Irlanda	7,7	8,2	8,28	8,45
Islandia	9,2	9,3		
Israel	6,8	7,1	7,97	7,71
Italia	4,7	4,6	5,03	3,42
Jamaica	3,8	3,8		

APÉNDICE I...

Country	Año de la Encuesta			
	1999	1998	1997	1996
Japón	6	5,8	6,57	7,05
Jordania	4,4	4,7		4,89
Kazakistán	2,3			
Kenya	2	2,5		2,21
Korea del Sur	3,8	4,2	4,29	5,02
Kyrgyz Republic	2,2			
Latvia	3,4	2,7		
Lituania	3,8			
Luxemburgo	8,8	8,7	8,61	
Macedonia	3,3			
Malasia	5,1	5,3	5,01	5,32
Malawi	4,1	4,1		
Marruecos	4,1	3,7		
Mauricio	4,9	5		
México	3,4	3,3	2,66	3,3
Moldova	2,6			
Mongolia	4,3			
Mozambique	3,5			
Namibia	5,3	5,3		
Nicaragua	3,1	3		
Nigeria	1,6	1,9	1,76	0,69
Noruega	8,9	9	8,92	8,87
Nueva Zelanda	9,4	9,4	9,23	9,43
Pakistán	2,2	2,7	2,53	1
Paraguay	2	1,5		
Perú	4,5	4,5		
Polonia	4,2	4,6	5,08	5,57
Portugal	6,7	6,5	6,97	6,53
Reino Unido	8,6	8,7	8,22	8,44
República Checa	4,6	4,8	5,2	5,37
República Eslovaca	3,7	3,9		
Rumania	3,3	3	3,44	
Rusia	2,4	2,4	2,27	2,58
Senegal	3,4	3,3		
Singapur	9,1	9,1	8,66	8,8
Sudáfrica	5	5,2	4,95	5,68
Suecia	9,4	9,5	9,35	9,08
Suiza	8,9	8,9	8,61	8,76
Tailandia	3,2	3	3,06	3,33
Taiwán	5,6	5,3	5,02	4,98
Tanzania	1,9	1,9		
Túnez	5	5		
Turquía	3,6	3,4	3,21	3,54
Ucrania	2,6	2,8		
Uganda	2,2	2,6		2,71
Uruguay	4,4	4,3	4,14	
Uzbekistán	1,8			
Venezuela	2,6	2,3	2,77	2,5
Vietnam	2,6	2,5	2,79	
Yugoslavia	2	3		
Zambia	3,5	3,5		
Zimbabwe	4,1	4,2		

Capítulo 16

ESTRATEGIAS Y TECNICAS DE COMUNICACION PARA CAMPAÑAS POLITICAS

Gustavo Martínez-Pandiani

1. Introducción

El objetivo del este documento es presentar una visión integral del complejo proceso de la **comunicación política**. Se trata entonces de descubrir, analizar e interpretar aquellos aspectos estratégicos y tácticos que están presentes en toda campaña electoral y que nutren, hoy por hoy, la actividad comunicacional de los partidos y sus candidatos.

En el marco del “paradigma mediático” en el cual se desempeñan actualmente la mayoría de los actores políticos y gubernamentales, se hace menester desarrollar una visión estratégica adecuada a los tiempos modernos. Esta visión no ignora la relevancia de los contenidos sustantivos, ideológicos e históricos del proceso político.

Por el contrario, se busca dotar de herramientas comunicacionales y publicitarias cuyo fin es, precisamente, fortalecer sus ideas y propuestas políticas, haciendo posible presentarlas al electorado de forma más atractiva.

En América Latina, cada uno por su lado y sin coordinación, los expertos en opinión pública planifican y ejecutan encuestas, los asesores de imagen enseñan a los candidatos oratoria y técnicas de teatralización, los comunicadores escriben discursos y los publicitarios diseñan afiches. Como consecuencia de dicha dispersión, la mayoría de las campañas electorales carecen de una visión estratégica unificada, coherente y sinérgica.

He aquí el verdadero rol del profesional de la comunicación política: proveer a la campaña de un enfoque integrador de los diversos aspectos de planificación y gerenciamiento que la constituyen. De allí que se presente este trabajo a partir de una concepción estratégica que intenta coordinar tres niveles de planeamiento y ejecución: **la estrategia política, la estrategia comunicacional y la estrategia publicitaria.**

2. Orígenes históricos de la comunicación política moderna

Existe una creencia generalizada que sostiene que la **comunicación política** es una disciplina nacida en el siglo XX. Sin embargo, la lógica estratégica que importa esta disciplina, ha sido utilizada más o menos sistemáticamente desde el comienzo mismo de la organización social y política de la humanidad.

En efecto, remontándose a la *polis* griega, donde la palabra en general y la oratoria en particular se elevaban al rango de arte, queda claro que el discurso era ya en tiempos del Agora una herramienta de estrategia política esencial. El propio Imperio Romano logró permanecer intacto en el poder por varios siglos no sólo como consecuencia de su poderío militar, sino a raíz de su capacidad para comunicar sus decisiones políticas con eficacia aún en los más remotos puntos de su territorio.

Si bien las experiencias de liderazgo carismático del siglo XX crearon las condiciones para el auge de una “visión propagandística” de la comunicación política, a mediados del siglo fueron los expertos en la manipulación de signos los que le dieron el impulso decisivo a la comunicación política moderna. Los reflejos condicionados de Pavlov, las imágenes paternas de Freud, la ciencia del comercio de masas de Batten, Barton, Durstín y Osborne, y los electores-consumidores de Riesman se transformaron en materia prima vital para la sistematización de una disciplina con campo propio.

A poco de iniciada la década del cincuenta, George Gallup organizó en los Estados Unidos un grupo de profesionales de la construcción de imagen para prestar servicios de consultoría política. Pocos años más tarde, Gallup se convertiría en un icono mundial de las encuestas de opinión pública.

Fue precisamente en los Estados Unidos donde la rápida expansión de los medios masivos de comunicación sembró el terreno fértil para un desarrollo progresivo y constante del “marketing político” tal cual se conoce hoy. Según el prestigioso investigador y comunicólogo francés Philippe J. Maarek, este particular desarrollo obedece a tres factores principales: su sistema electoral (elecciones primarias, bipartidismo, distritos uninominales), su tradición democrática y el enorme poder de los medios de comunicación.

En 1952, el general Dwight Eisenhower se convirtió en el primer candidato presidencial en apelar a los servicios de una agencia de publicidad, la “BBDO”, para que se hiciera cargo de su campaña televisiva. El creativo Rosser Reeves impuso uno de los eslóganes más recordados por los especialistas en publicidad política, el pegadizo “*I like Ike*”. Comenzaban a desarrollarse entonces acciones innovadoras tales como la *Unique Selling Proposition* y los “testimonios” públicos de personalidades destacadas.

Unos años más tarde, la coronación del rol de la televisión en las campañas electorales norteamericanas llegó de la mano de los “debates televisivos” de candidatos. Quizás el más célebre de ellos fue el protagonizado por John F. Kennedy y Richard Nixon en 1960. En dicha ocasión, el manejo mediático por parte del joven dirigente bostoniano se convirtió en una pieza clave para su éxito en las urnas.

En los años ochenta Ronald Reagan, François Mitterrand y Felipe González supieron potenciar su carisma y atractivo personal con fuertes dosis de videopolítica y mediatización. En el caso particular de Reagan, éste representó en forma cabal el papel de “gladiador mediático” durante los años calientes de la Guerra Fría.

En los años noventa Bill Clinton, Helmut Kohl, Tony Blair y José María Aznar, demostraron una vez más la relevancia de un *management* profesionalizado de los medios de comunicación, en especial de la televisión, como herramienta para la construcción y corrección de la imagen pública.

Hacia el fin de siglo los candidatos han comenzado a utilizar plenamente las técnicas de comunicación política más sofisticadas. Entre ellas se destacan los sondeos de opinión, las sesiones de grupos focales, los *spots* televisivos, las campañas de imagen, el telemarketing, los comerciales publicitarios, los *infomercials* (combinación de comercial e informativo) y el marketing directo.

La significativa evolución de esta disciplina se hace evidente en el cambio de enfoque reflejado en los títulos de los principales libros del rubro desde 1960 hasta la fecha. Así como en 1962 la obra más representativa, escrita por T. H. White, se tituló *The Making of the President*, en 1994 el texto más elocuente, escrito por B. I. Newman, fue *The Marketing of the President*.

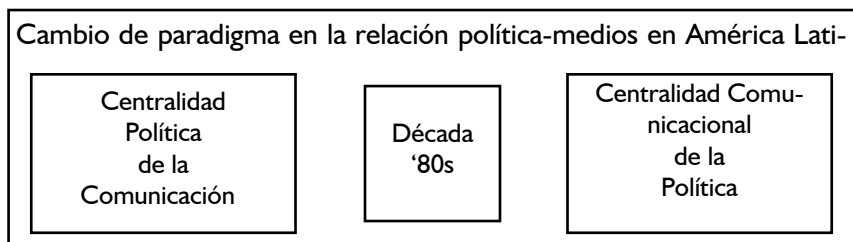
Mientras que en Estados Unidos y en menor medida en Europa esta disciplina tiene varias décadas de existencia y evolución, se podría afirmar que la irrupción del marketing en la comunicación política latinoamericana es un fenómeno relativamente reciente. En efecto, hasta hace dos décadas existía una suerte de actitud de sospecha y, en algunos casos, hasta de rechazo por parte de la clase política hacia todo instrumento o mecanismo que pudiera “mercantilizar” la difusión de sus ideas y propuestas. Dicho sentimiento generalizado chocó hacia comienzos de la década del ochenta con un fenómeno social de profundas dimensiones: el cambio paradigmático en la relación entre política y comunicación.

En la década del setenta, el “paradigma político” latinoamericano era tan poderoso que condicionaba a los medios de comunicación, imponiéndole sus ritmos y muchas de sus reglas de juego. Durante esos años los principales medios gráficos y radiales de la región parecían sentirse obligados a adoptar una posición política definida sobre la agenda de cuestiones que las fuerzas partidarias imponían.

En otras palabras, la relación política-medios se desarrollaba en términos de una virtual “centralidad política de la comunicación”.

Veinte años más tarde, se observa que la relación dialéctica entre política y comunicación se ha invertido. Hoy son los medios masivos de comunicación quienes imponen sus ritmos y sus reglas de juego a la actividad política. En nuestros días, los que están obligados a adaptarse ya no son los medios sino los políticos. Son ellos quienes sienten que deben aprender a contestar preguntas de fondo en veinte segundos, para veinte periodistas al mismo tiempo y, si es posible, mirando a la cámara.

El exponencial crecimiento del poder de los medios en nuestros países ha convertido al “paradigma mediático” en el paradigma dominante. La actual es la América Latina de la “centralidad comunicacional de la política”.



Es en este contexto que la moderna disciplina de la comunicación político-electoral comienza a incorporarse rápidamente a las campañas electorales en nuestra región. Un claro síntoma de dicha tendencia fue la rápida incorporación a los equipos estratégicos de los candidatos presidenciales de Brasil, Argentina, Chile y demás países de idóneos publicitarios nacionales y extranjeros. El desempeño destacado que tuvieron los “creativos y técnicos” en las campañas proselitistas latinoamericanas de los ‘80s y ‘90s constituye un paso importante hacia la formación de equipos estratégicos de campaña que combinen el vital trabajo de los cuadros políticos con la tarea especializada de los profesionales de la comunicación y la publicidad.

A partir de entonces, las campañas electorales en nuestra región, sean éstas presidenciales o legislativas, nacionales o locales, internas o generales, comenzaron una sistemática incorporación de modernas y sofisticadas técnicas e instrumentos de medición, análisis y difusión. Comenzaba a comprenderse la relevancia del “cómo decir” como complemento esencial del tradicional “qué decir” o propuesta.

En la actualidad, un ejército de elaboradores de discursos, asesores de imagen y comunicadores sociales participan activamente en las principales campañas presidenciales latinoamericanas. Las mismas se apoyan fuertemente en numerosas acciones publicitarias y gran abundancia de material de promoción electoral. Son

épocas de logos, remeras, encendedores y cotillón proselitista. Parecería que la **imagen** ha desembarcado en la política con toda la intención de quedarse.

3. Definición y alcance de la comunicación política moderna

La comunicación política es mucho más que un simple juego de tácticas y operaciones mediáticas. En rigor, la comunicación política moderna es el conjunto de técnicas de investigación, planificación, gerenciamiento y difusión que se utilizan en el diseño y ejecución de acciones estratégicas y tácticas a lo largo de una campaña electoral. En la actualidad, los expertos en comunicación política deben enmarcar sus estrategias innovadoras en una arena política que presenta dos características adicionales:

- **Mediatización:** la actividad política tiene su epicentro en la utilización de los medios masivos de comunicación.
- **Videopolítica:** la actividad política está dominado por la imagen y las herramientas de comunicación audiovisual.

De allí que la comunicación política pueda ser considerada como una disciplina con campo de acción propio y alcance amplio y múltiple. Por otra parte, las iniciativas de “mercadeo político” no sólo son de utilidad para la actividad partidaria o gubernamental. Ellas también pueden satisfacer la necesidad de comunicar más eficientemente sus mensajes que hoy tienen otros actores sociales como son los sindicatos, las cámaras empresariales, los colegios profesionales, las ONGs, entre otros.

4. Similitudes y diferencias entre comunicación política y marketing comercial

Existen numerosas similitudes técnicas y metodológicas entre la comunicación política y el marketing comercial. En general, puede afirmarse que ambos:

- persiguen dotar a sus respectivas “campañas” de una visión estratégica.
- requieren un enfoque gerencial en aras de administrar recursos limitados (presupuesto económico, recursos humanos, tiempo, etc.).
- estudian y sistematizan la información acerca de las condiciones del “mercado” en el que actúan (posicionamiento de los competidores, expectativas de los consumidores o electores, medios disponibles, etc.).
- utilizan herramientas de selección y planificación de mensajes (estudios de mercado o encuestas de opinión pública).

- comunican los mensajes elaborados a través de los medios masivos de comunicación y acciones de publicidad.
- traducen esos mensajes en imágenes con el propósito de presentar en forma más atractiva sus ofertas (productos o candidatos).

No obstante, desde el punto de vista de las diferencias, la comunicación política posee importantes particularidades derivadas de la propia naturaleza del campo al que se aplica, es decir, la política. Debe destacarse que en el mundo comercial la lógica de mercado tiene como objetivo principal la “satisfacción de una necesidad”, sea ésta real o creada. Se trata de una necesidad de consumo y como tal contiene un valor simbólico vinculado a los gustos y preferencias de los potenciales compradores.

Por el contrario, en la esfera política la lógica de mercado tiene como objetivo la “elección de una alternativa”. Esta alternativa presenta una significación simbólica más profunda, referida al sistema de valores de los electores. A diferencia del consumidor que selecciona bienes y servicios, el votante que ejerce su opción electoral tiende a hacerlo en virtud del grado de adecuación de la propuesta política a sus ideas e ideales. En consecuencia, puede concluirse que “vender un candidato” no equivale en absoluto a “vender un electrodoméstico”.

5. Niveles estratégicos de la comunicación política

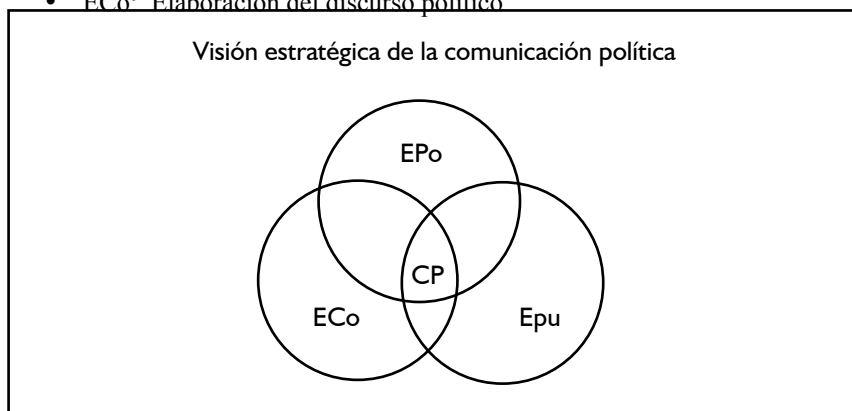
Comparación entre comunicación política y marketing comercial		
Puntos de referencia	Marketing comercial	Comunicación política
<i>Lógica de mercado</i>	<i>Satisfacción de necesidad</i>	Elección de alternativa
Productos	Bienes y servicios	Candidatos y propuestas
Valor simbólico	Consumo	Valores
	Gustos y preferencias	Ideales e ideologías
Demandantes	Consumidores	Votantes
Oferentes	Empresas comerciales	Partidos políticos
Toma de decisiones	Más jerarquizada	Más difusa
Información	Estudios de mercado	Sondeos de opinión

La comunicación política es una compleja disciplina estratégica que combina el trabajo transdisciplinario de diversos especialistas (politólogos, comunicadores sociales, publicitarios, demógrafos, estadísticos sociales, expertos en opinión pública, entre otros) en tres niveles básicos de planificación y ejecución. Los tres niveles estratégicos de la comunicación política (CP) son:

- Estrategia política (EPo)
- Estrategia comunicacional (ECo)
- Estrategia publicitaria (EPu)

Cada uno de estos tres niveles estratégicos tiene su propio campo de acción, a saber:

- EPo: Diseño de la propuesta política
- ECo: Elaboración del discurso político



- EPu: Construcción de la imagen política

En el marco de una campaña electoral, los tres niveles de estrategia arriba referidos deben ser abordados en forma simultánea y coordinada. En efecto, un enfoque sistémico apropiado exige que la “propuesta política” (primer nivel estratégico) sea traducida en términos de “discurso político” (segundo nivel estratégico), y éste recogido en forma de “imagen política” (tercer nivel estratégico).

5.1. Estrategia política: el diseño de la propuesta política

Se trata del primer nivel de estrategia que debe ser abordado por los integrantes del equipo de campaña. Su objetivo central es definir la propuesta política o, en otros términos, el “qué decir”. Este nivel inicial de estrategia tiene por protagonistas principales al propio candidato, sus asesores más cercanos y los cuadros de primera línea de la fuerza política a la que pertenecen.

El rol de los profesionales de la comunicación política en esta etapa es fundamentalmente colaborar en el diseño, articulación y sistematización de la mencionada propuesta. Un buen consultor no debe pretender señalar al candidato “qué decir”. De hecho, la propuesta debe ser el resultado de las decisiones que el candidato y sus consejeros tomen sobre la base de sus propios valores, ideas, ideales e ideologías.

Sin perjuicio de ello, el experto en comunicación política tiene mucho que aportar en este primer nivel de estrategia. El candidato y sus equipos necesitan información correcta y actualizada a fin de decidir acertadamente qué proponer al electorado. Dicha información debe ser recolectada, ordenada y presentada de manera sistemática. Para llevar a cabo dicha tarea, existen diversas herramientas técnicas entre las que se destacan:

- **Diagnóstico estratégico:** determina cuáles son los principales problemas que aquejan a la sociedad y los cursos de acción alternativos para su solución.
- **Mapa político:** presenta el conjunto de actores que integran el escenario de la contienda (candidatos, electorado, fuerzas políticas, potenciales alianzas, grupos de presión, medios de comunicación).
- **Red motivacional del voto:** analiza cuáles son las motivaciones electorales más latentes, sean éstas manifiestas o no manifiestas.
- **Estrategia de posicionamiento:** decide cuál es la forma más aconsejable de posicionar al candidato de cara a la elección, considerando las fortalezas y debilidades propias y aquéllas de los demás candidatos.

Una vez que la propuesta política ha sido elaborada y presentada, el equipo estratégico debe realizar tareas de “mantenimiento” y adaptación para que la misma pueda sostenerse durante toda la campaña. Por ende, resulta vital que el diseño de la propuesta prevea ciertos niveles de flexibilidad. Ello no quiere decir que las propuestas sean ambiguas o especulativas, sino que puedan presentar variaciones o matices como consecuencia de los cambios de escenario que se produzcan a lo largo del proceso preelectoral.

5.1.1. Diagnóstico estratégico

Un buen diagnóstico estratégico involucra dos etapas. La primera se inicia con la identificación de los principales problemas que afectan a la población del distrito en cuestión. Se trata de elaborar un listado de las necesidades y preocupaciones que

se presentan como cruciales al momento del inicio de las actividades proselitistas, jerarquizado de acuerdo a la prioridad que asigne el electorado a cada tema.

No obstante, la obtención de información correcta acerca de cuáles son los problemas, necesidades y preocupaciones prioritarios es sólo el primer paso en la elaboración del diagnóstico estratégico. La segunda etapa consiste en la producción de un dictamen que señale cuáles son las acciones alternativas orientadas a la corrección de las situaciones relevadas en la primera etapa. Junto a la presentación de dichas alternativas, es imprescindible realizar un estudio de viabilidad que incluya las posibilidades, riesgos y costos implicados en cada uno de los cursos de acción considerados.

De este modo, el manejo de un sistema de información inteligente permite a los equipos de campaña contar con un conocimiento más acabado de los factores involucrados en la solución de las cuestiones electoralmente relevantes. En este sentido puede afirmarse que la información es poder. Los profesionales de la comunicación política tienen a su disposición una gran variedad de técnicas e instrumentos para la recolección e interpretación de la información requerida. Desde un punto de vista metodológico, estas herramientas pueden agruparse en métodos cuantitativos y cualitativos.

Los métodos cuantitativos se abocan a la medición de datos provenientes de la “superficie” del comportamiento político-electoral de los encuestados. Son técnicas estructuradas, basadas en modelos de cuestionarios rígidos y uniformes, cuya respuesta se encomienda a muestras de tamaño suficientemente representativo desde el punto de vista estadístico. Los métodos cuantitativos más utilizados son: (a) Encuestas de opinión y (b) Boca de urna.

Los métodos cualitativos apuntan a la obtención de información referida a aspectos más “profundos” del comportamiento político-electoral de los entrevistados. Son técnicas no estructuradas y, por ende, suponen el desarrollo de una relación más prolongada y flexible entre entrevistador y entrevistado. De allí que se apliquen a muestras más pequeñas y, en consecuencia, de menor representatividad estadística. Entre los métodos cualitativos se destacan: (a) Entrevistas en profundidad; (b) Grupos focales; y, (c) Técnicas de observación y proyección.

A pesar de la tendencia actual a privilegiar la utilización de métodos cuantitativos para el estudio del comportamiento electoral, un diagnóstico estratégico apropiado debe valerse de conclusiones derivadas del uso de ambos tipos de métodos, cuantitativos y cualitativos. Un enfoque exclusivamente cuantitativo acarrea el riesgo de obviar matices fundamentales del comportamiento electoral que sólo pueden ser abordados desde un enfoque de naturaleza cualitativa. Por ejemplo, la medición de la intención de voto puede involucrar “variables califica-

tivas” tales como el voto castigo y el voto vergonzante, que no son identificables por los clásicos estudios cuantitativos.

5.1.2. *Mapa político*

La visión estratégica que exige toda campaña no puede ser alcanzada sin un exhaustivo y completo conocimiento de los actores que conforman el escenario socio-político y económico en que se celebrará la elección. La construcción de un mapa político requiere una detallada descripción del *who's who* (quién es quién) en la contienda electoral, así como también una visión panorámica de los sistemas de relaciones que existen o podrían existir entre dichos actores.

El primer paso en la confección de este mapa relacional lo constituye la demarcación del terreno político. Este puede quedar delimitado sobre la base de diversos criterios: (a) ideológico; (b) partidario; (c) temático; y/o, (d) geográfico.

En rigor, un mapa político bien confeccionado requiere integrar la aplicación simultánea de todos los criterios mencionados. Asimismo, debe incluir una descripción detallada de las posiciones de otros actores que, sin ser protagonistas directos de la elección, juegan un papel destacado como grupos de presión o factores de poder (Iglesia, fuerzas armadas, medios de comunicación, sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, entre otros).

Una vez determinados los límites del mapa y ubicados los actores en él, corresponde establecer cómo estos últimos se relacionan entre sí a la luz de los criterios descriptos con anterioridad. En este sentido, resulta menester identificar aquellas cuestiones que constituyen o pueden constituir puntos de coincidencia o diferenciación. Sin obviar la visión panorámica que ofrece el “mapa” de actores políticos y no políticos, el equipo estratégico de campaña debe suministrar a su candidato un informe preciso y puntual sobre qué situaciones lo acercan o alejan de los demás candidatos.

5.1.3. *Red motivacional del voto*

La red motivacional del voto puede definirse como el conjunto de justificaciones racionales e irracionales, manifiestas y no manifiestas, conscientes e inconscientes, que constituyen la base lógico-valorativa de la decisión electoral. En otras palabras, es el conjunto de razones que los sufragantes evalúan al momento de decidir si votarán por el candidato “A”, “B” ó “C”. Existen diversas motivaciones electorales entre las que se destacan: (a) identificación ideológica; (b) identificación partidaria; (c) identificación de clase; (d) identificación con la idea de cambio o continuidad; (e) identificación con el candidato; (f) identificación con la propuesta; (g) identificación con el discurso; y/o, la identificación con la imagen.

Uno de los fenómenos de fondo que más ha impactado en las estrategias de campaña de los principales partidos políticos es precisamente el “corrimento valorativo” que se verifica hoy en día en la red motivacional del voto.

En la década del setenta los votantes priorizaban dos motivaciones electorales en particular: la identificación partidaria y la identificación ideológica. Por entonces era muy importante para el electorado que el candidato lo representara en ambas dimensiones. Los ciudadanos, evidenciando una actitud de mayor “militancia”, evaluaban sus alternativas de voto en términos de “lealtad”.

En los años noventa el voto ha perdido gran parte de su sustancia ideológica y se ha orientado a la búsqueda de mensajes e imágenes. El ascenso de la videopolítica y la decadencia de la tradicional representatividad de los partidos han provocado que el electorado privilegie en las urnas su percepción acerca de lo que el candidato como figura individual propone, comunica y representa.

Las franjas de votantes “independientes” son más amplias día a día y, en consecuencia, a nadie asombra que los que ayer votaron por el partido “A” mañana lo hagan por el partido “B”. Como complemento de este “pragmatismo del voto independiente”, cobran relevancia las motivaciones basadas en la idea de cambio o de continuidad.

En conclusión, el corrimento en la red motivacional del voto tiene como consecuencia más inmediata un significativo crecimiento de los sectores políticamente independientes.

5.1.4. Estrategia de posicionamiento

La decisión acerca de cómo posicionar a su candidato es la más trascendente y, por ende, la más difícil y riesgosa que los equipos estratégicos de campaña deben tomar. Posicionar significa decidir cuál será el “espacio electoral” que el candidato pretende ocupar en el mapa político o escenario estratégico.

El posicionamiento es por naturaleza una decisión estratégica de priorización y diferenciación y, por ende, debe ser concebido como una respuesta simple y unívoca a la pregunta ¿qué quiere significar políticamente el candidato en estas elecciones?

Desde la óptica de la comunicación política, cuando un candidato tiene más de dos o tres prioridades para una elección, en realidad carece de prioridades. Por ello, puede afirmarse que una estrategia de posicionamiento exitosa requiere: (a) estar construida sobre la base de la selección de muy pocas prioridades o posiciones y (b) permitir una presentación simple y directa.

Desde el punto de vista metodológico, una apropiada estrategia de posicionamiento debe elaborarse considerando sus dos dimensiones básicas:

- **Posicionamiento absoluto:** hace referencia a la creación en la mente de los votantes de una percepción global acerca de aquello que el candidato ha decidido representar primordialmente. Busca que esta percepción se construya independientemente de las características atribuidas a los demás candidatos.
- **Posicionamiento relativo:** apunta a una estrategia de diferenciación que le permita al equipo de campaña demostrar que su propio candidato es mejor que cualquier otra opción electoral. Cobran relevancia los aspectos positivos del candidato con relación a los aspectos negativos de sus competidores y viceversa.

Existen numerosas circunstancias vinculadas al candidato como individuo que condicionan y limitan las decisiones de posicionamiento. No siempre los candidatos pueden posicionarse de acuerdo a sus expectativas. En efecto, la viabilidad de una estrategia de posicionamiento debe considerarse a la luz de los siguientes factores: (a) Historia privada y familiar del candidato; (b) pasado y presente político del candidato; (c) personalidad del candidato; (d) aspecto y limitaciones físicas del candidato; (e) distancia entre candidato real y candidato ideal; y, (f) asignaciones espontáneas sobre el candidato.

5.2. Estrategia comunicacional: la elaboración del discurso político

Si bien la elaboración de una propuesta política inteligente es esencial en el marco de la puja electoral, contar con buenas ideas no garantiza necesariamente el éxito de una campaña.

En algunas ocasiones, el desinterés por las propuestas y la falta de concreción de los proyectos pueden explicarse simplemente a raíz de la deficiencia de su contenido. En otras oportunidades, la indiferencia e incluso el rechazo de la propuesta política encuentran su causa en el desprestigio del portador del mensaje, cuya poca credibilidad pesa más que la buena calidad de la propuesta en sí.

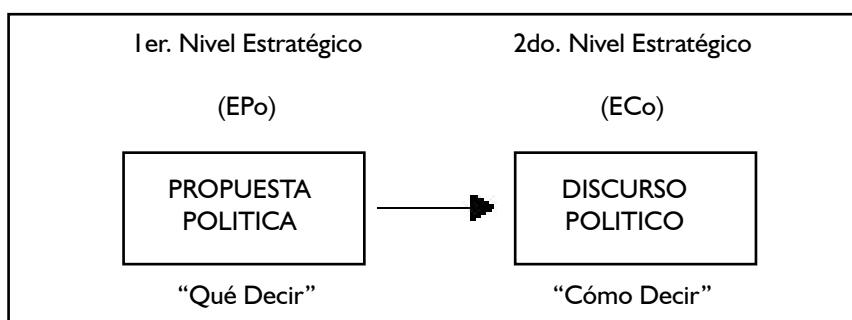
Dado el caso hipotético de dos candidatos que, con iguales aptitudes personales de capacidad, liderazgo y confiabilidad, presenten al electorado propuestas similares, seguramente se impondrá quien transmita más eficientemente sus ideas, o sea aquel candidato que cuente con la mejor estrategia comunicacional.

En definitiva, el candidato debe superar la fase del diseño de la propuesta y encarar en forma anticipada y sistemática la elaboración del discurso. Así, quien se preocupe por los aspectos formales y no formales de la transmisión del mensaje político aventajará a quien no tenga en cuenta la importancia de las herramientas comunicacionales al momento de llegar a los votantes. Desde este punto de

vista, cobra sentido el pensamiento lacaniano según el cual “lo que existe, existe porque es dicho”.

En conclusión, el principal objetivo de este segundo nivel estratégico es la formación del discurso político y su transmisión efectiva y eficiente al electorado. Ambas tareas deben ser asumidas como decisiones sopesadas en las que cada elemento de la comunicación (emisor, medio, canal, receptor, mensaje, codificación, decodificación, retroalimentación, ruidos) debe ser ponderado con sumo cuidado.

5.2.1. Comunicación y comunicación política



La comunicación puede definirse como un complejo intercambio de estímulos y señales que dos o más sujetos realizan mediante diferentes sistemas de codificación y decodificación de mensajes. Entre las partes que intervienen en dicho proceso se generan flujos de información que buscan contextualizar el intercambio y, al mismo tiempo, llenar de contenido los símbolos elegidos para la transmisión de los mensajes que se intentan comunicar.

Según el prestigioso especialista Joseph Klapper, el proceso de comunicación presenta dos etapas sucesivas y complementarias que determinan un sistema de escalonamiento en el flujo de la información. La primera fase se inicia con el envío del mensaje por parte del emisor y culmina con la decodificación que realiza el receptor. Esta primera comunicación se complementa con una segunda fase que comienza con el reenvío del mensaje retroalimentado por parte del receptor y finaliza con la transmisión de un nuevo mensaje por parte del emisor.

Los sucesivos ciclos de reconstrucción del mensaje forman así un sistema circular que genera sus propios factores de cambio y adaptación. En realidad no son sólo el emisor y el receptor quienes construyen y reconstruyen los mensajes comunicados, sino que éstos son también redefinidos por los medios que los transmiten. El medio que interviene en el proceso de comunicación imprime su propia huella en el mensaje y, según el caso, lo refuerza, debilita o incluso contradice. En

numerosas ocasiones, tal cual afirma el pensador canadiense Marshall McLuhan, “el medio es el mensaje”.

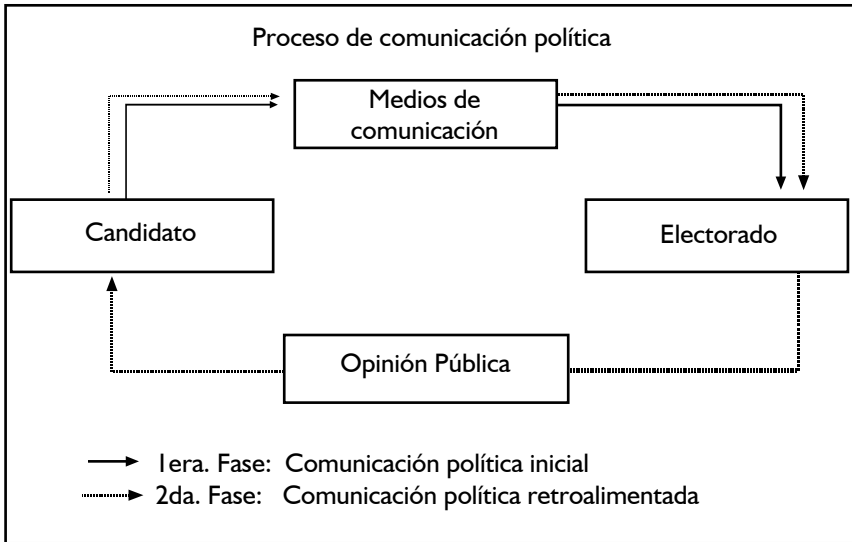
En el campo específico de la comunicación política, donde el papel de “emisor” es ocupado por el candidato y el de “receptor” por el electorado, los medios masivos de comunicación cumplen, precisamente, la función de “medio”. En rigor, esta función es compartida con otras formas de transmisión más directas, tales como actos públicos, caravanas, caminatas y otras iniciativas proselitistas. Sin perjuicio de ello, son los medios gráficos, la radio y la televisión quienes hoy en día concentran la mayor parte de la transmisión de los mensajes políticos.

En este marco, la decodificación de mensajes políticos y los posteriores reenvíos de información que realizan los electores generan el fenómeno comúnmente conocido como “opinión pública”. Esta es precisamente la vía utilizada por los votantes para responder a los estímulos provenientes de los candidatos.

El funcionamiento de este sistema de retroalimentación asegura y enriquece la bidireccionalidad del proceso preelectoral, permitiendo al candidato-emisor fortalecer y precisar su discurso en función de las demandas e inquietudes del electorado-receptor. Para ello, los equipos de campaña cuentan actualmente con numerosos instrumentos de marketing político tales como encuestas, mediciones y sondeos que se convierten en verdaderos “termómetros” del clima que vive la ciudadanía.

5.2.2. Estrategias discursivas

En el marco de las campañas electorales, los mensajes adquieren la forma de “discurso político”. En efecto, el discurso político es el envase semiológico mediante el cual los candidatos hacen llegar el contenido de sus propuestas políticas a los votantes. Es pertinente precisar que el concepto de discurso político no se limita a la tradicional práctica de hablar en público, sino que se extiende a diversas alternativas del “cómo decir”.



Los medios masivos se han convertido en la actualidad en el canal privilegiado de circulación del discurso político y, en consecuencia, la elaboración del mismo exige el trabajo conjunto de comunicadores sociales, asesores de prensa, semiólogos y especialistas en opinión pública. La competencia electoral contemporánea se desarrolla básicamente como una virtual “batalla comunicacional” en la que el discurso se convierte en lanza y escudo al mismo tiempo.

El diseño de una adecuada estrategia de comunicación política debe considerar el papel de los siguientes actores:

- **Enunciador:** es el candidato que emite el discurso.
- **Auditorio:** es el público ante el que se habla.
- **Destinatario:** es el conjunto de personas para quien realmente se habla, y puede ser:

Prodestinatario: es el partidario, simpatizante u “otro positivo”.

Conradestinatario: es el adversario u “otro negativo”.

Paradestinatario: es el destinatario indeciso.

En general, las estrategias discursivas apuntan a captar la adhesión de cada tipo de destinatario utilizando el modo de acercamiento más conveniente según el caso. Así, respecto de los prodestinatarios, se utilizará un discurso político de “refuerzo”, mientras que para los Conradestinatarios el discurso será de “po-

lémica”. En el caso de los indecisos, el candidato intentará captarlos mediante discursos de “persuasión”.

En este contexto, las razones que el candidato esgrime ante los sectores independientes o dubitativos **deben** diferir de las presentadas a los simpatizantes o partidarios de su proyecto político. Ciertamente es que los equipos de campaña deben decidir sus estrategias discursivas teniendo en consideración una serie de restricciones que limitan su discrecionalidad. Entre ellas se destacan: (a) el contenido de la propuesta política; (b) las expectativas del electorado; (c) las tradiciones comunicacionales del partido; (d) las estrategias discursivas de los adversarios; (e) las características personales y el estilo del candidato; y (f) el presupuesto económico de la campaña.

5.2.3. Mediatización política y televisión

La irrupción de la imagen y el marketing en la lucha electoral ha provocado un replanteo en la totalidad de las formas comunicacionales utilizadas por los equipos estratégicos de campaña. Como ha quedado evidenciado, los instrumentos tradicionales de comunicación política cedieron gran parte de su protagonismo en manos de la televisión y la publicidad.

La consecuencia inmediata de dicho proceso fue la desaparición paulatina de géneros comunicacionales que hasta entonces ocupaban un papel preponderante en el marco de las campañas electorales. Así, la conferencia radial, el noticiero cinematográfico y el mitin político fueron reemplazados por nuevos géneros tales como el aviso publicitario, la entrevista televisiva, la mesa de opinión y los programas “no-políticos”, fueran éstos de actualidad, entretenimiento o humor.

Hoy en día, la planificación y organización de actos políticos, la elaboración de líneas discursivas y la selección del vestuario, la iluminación, el sonido y la escenografía ya no se deciden sólo en función del público que concurre al evento en cuestión, sino que se apunta primordialmente a una audiencia más amplia y mediatizada: los televidentes. De este modo, las personas que asisten a los actos públicos han dejado de ser espectadores para convertirse en actores de reparto de una película cuyos verdaderos destinatarios contemplan, desde la comodidad de sus hogares, a través de las pantallas de televisión.

La “puesta en escena” de los actos proselitistas ha adquirido una relevancia inédita. Detalles tales como cuántos y quiénes compartirán el estrado con el candidato, cuándo será el momento oportuno para incorporar la presencia de su cónyuge y otros aspectos de la teatralización del acto son, en la actualidad, objeto de minucioso análisis por parte de los asesores de campaña. El fenómeno conocido como “videopolítica”, o sea la preferencia de los votantes por lo audiovisual en desmedro de lo textual, ha incorporado a la actividad proselitista la “lógica del espectáculo” inherente a la televisión. Este fenómeno se ve reforzado por la tendencia que se verifica en el electorado a evaluar sus opciones de voto con un

enfoque “personalista”, según el cual la selección del candidato se realiza sobre la base de su imagen individual y no por su pertenencia partidaria o doctrinaria.

5.2.4. *Nuevas formas de comunicación política*

Las formas tradicionales de comunicación política tienen como elemento común la convicción de que el contacto directo entre candidato y electorado es la mejor garantía de una efectiva “llegada” del mensaje político a los votantes. Este contacto directo, que se expresa en términos físicos de presencia y proximidad del candidato, se establece en oportunidad de diversas actividades proselitistas planificadas por los equipos estratégicos de campaña. Entre ellas se destacan los actos políticos, los actos públicos, las marchas y movilizaciones, las caminatas, las caravanas, las visitas domiciliarias, las conferencias y seminarios y las cenas y reuniones.

Las formas modernas de comunicación política no promueven el contacto físico con el candidato sino que, por el contrario, apuestan a la “simulación” de una especie de “contacto virtual” entre el candidato y el electorado. Este contacto inmaterial se obtiene mediante la emisión de imágenes y la transmisión de símbolos impersonales. Las principales formas modernas de comunicación política son: (a) comerciales televisivos e *infommercials*; (b) otras acciones de publicidad (afiches, pasacalles, jingles, folletos, volantes, material de promoción y parlanteo); (c) entrevistas y notas periodísticas; (d) conferencias de prensa y debates televisivos; (e) apariciones en programas de TV no-políticos; (f) operativos de prensa, gacetillas y literatura proselitista; (g) marketing directo (postal, telefónico y electrónico); y, (h) páginas de Internet.

Aunque algunos analistas consideran que los actos masivos han perdido relevancia, puede concluirse que en realidad éstos sólo se han visto redefinidos en su alcance y objeto. Como resultado de esta redefinición, en los años noventa el éxito de un acto político se mide más en función de la “cobertura masiva” por parte de los medios que por la concurrencia multitudinaria del público.

5.2.5. *Opinión pública y medios masivos*

Los equipos de campaña enfrentan el desafío de fortalecer sus estrategias comunicacionales en dos frentes al mismo tiempo. Uno de esos frentes se ubica en la intersección del accionar proselitista y la opinión pública. El otro está dado por la vinculación que los responsables de prensa establecen con los medios masivos de comunicación. En efecto, resulta importante distinguir entre “gerenciamiento de la opinión pública” y “manejo de medios”.

La opinión pública puede definirse como el conjunto de creencias percibidas y compartidas por la comunidad como interés general. Desde el punto de vista de su naturaleza, puede sostenerse que la opinión pública no es un acontecimiento sino un proceso dinámico, interactivo y democrático.

Las principales distorsiones en el sondeo y análisis de la opinión pública provienen de interpretaciones forzadas, premisas falsas y variables inapropiadas. Por otra parte, es frecuente que se llegue a conclusiones que, siendo lógicamente correctas, son derivadas de datos estadísticamente inválidos. En este caso, los errores encuentran su origen en: muestras no representativas, márgenes de error excesivos e influencia del encuestador.

En general, esta tendencia a realizar deducciones falaces sobre la base de datos válidos o llegar a conclusiones lógicas a partir de información incorrecta, se explica en el campo de la política de la región como la consecuencia de una mala combinación entre investigación estadística y lógica periodística. En tal sentido, los equipos de campaña suelen preparar peligrosos “cócteles metodológicos”, que mezclan datos aportados por la estadística con interpretaciones propias de la lógica periodística; o datos provenientes de investigaciones periodísticas con pretensión de validez estadística.

En la actualidad, la mayoría de los operadores de prensa poseen una formación periodística o son directamente ex-periodistas. Las principales funciones de los responsables de medios de las campañas modernas pueden agruparse en dos amplias categorías: diseño y ejecución del Plan de Medios e imposición de la Agenda Política. Ambas funciones del equipo de prensa se ven dificultadas por su imposibilidad de controlar la línea editorial de los medios masivos. Los candidatos deben competir tenazmente por lograr el apoyo o, al menos, la neutralidad de los principales formadores de opinión de su distrito.

5.3. Estrategia publicitaria: la construcción de la imagen política

Hasta mediados de siglo, la difusión de ideas políticas era encarada desde una óptica propagandística que apostaba a la movilización de las masas como herramienta central de acción partidaria. Cerrado el ciclo histórico del liderazgo carismático que condujo al mundo durante décadas, las agrupaciones políticas se vieron obligadas a actualizar sus técnicas de divulgación y captación de votos.

El mural de tiza y carbón, el informativo cinematográfico, la pintada callejera, la pegatina barrial y el pasacalle casero, todas éstas formas clásicas de la propaganda, han cedido su lugar preponderante a nuevas prácticas provenientes de la publicidad política moderna. Día a día son más los candidatos que convocan agencias especializadas en marketing político para que éstas diseñen y elaboren comerciales televisivos, eslóganes, campañas gráficas, *jingles* y material de pro-

moción. Los mensajes electorales se comunican hoy en prolijas carteleras de uso comercial o en *videoclips* cuidadosamente editados.

1er. Nivel
Estratégico

2do. Nivel
Estratégico

3er. Nivel
Estratégico

(EPo)

(ECo)

(EPu)

Se trata de traducir la propuesta en discurso y el discurso en imagen. El paso del primer nivel estratégico al segundo consiste en hacer comunicable un conjunto de ideas. La transición del segundo al tercero significa darle al mensaje un formato audiovisual atrayente que, recurriendo a apelaciones emocionales, oriente la voluntad del votante en favor del candidato.

5.3.1. Formas modernas de publicidad política

En el marco de las campañas electorales modernas, las nuevas formas de publicidad política tienen una doble función: comunicar y persuadir.

- **Función comunicativa:** es la que “denota” o transmite textualmente el mensaje.



Una estrategia publicitaria exitosa será aquella que logre combinar equilibradamente las dos funciones arriba descritas. Las formas modernas de publicidad política exigen por lo tanto reducir el número de las propuestas, simplificar las argumentaciones y adaptar el mensaje a destinatarios múltiples. La selección y ejecución de una determinada estrategia publicitaria constituye un proceso complejo y dinámico que se ve condicionado por factores tales como los recursos económicos disponibles, la coyuntura política, la evolución de las encuestas, las tradiciones comunicacionales del partido, la personalidad del candidato, la relación entre cuadros políticos y publicitarios y las estrategias publicitarias de los demás candidatos.

El instrumento comúnmente utilizado a tal efecto se denomina “*brief*” y tiene por finalidad establecer las pautas generales que regirán el diseño de las acciones de publicidad política. El mismo contiene una síntesis de datos referidos a los objetivos políticos, los objetivos comunicacionales, el posicionamiento del

candidato, las fortalezas y debilidades del candidato, los perfiles de los demás candidatos, el *target* electoral, el medio de difusión y el estilo publicitario.

La creatividad publicitaria está en consonancia con las líneas generales de las estrategias política y comunicacional cuando las imágenes creadas consolidan y potencian los ejes centrales de la propuesta y el discurso políticos. Sin embargo, ideas originales desde un punto de vista estrictamente publicitario, pueden generar un efecto contraproducente al ser aplicadas al campo político. En estas ocasiones, la forma elegida para difundir el mensaje político resulta incoherente o contradictoria respecto de su contenido.

5.3.2. Videopolítica e imagen

Hace más de setenta años, el prestigioso autor Walter Lippman advertía en su clásica obra *“Public Opinion”* que la imagen era la forma más segura de transmitir una idea. Los políticos más nostálgicos se resisten a abandonar el tradicional discurso de barricada y miran con resignación cómo una nueva forma del decir político, “el mensaje vía imagen”, escala posiciones.

Así como el corazón de la campaña es el candidato, el corazón del candidato es su imagen. En consecuencia, la imagen del candidato debe constituir el centro mismo de la campaña. Esta inusitada influencia de lo audiovisual en el campo de las estrategias electorales permitió a Giovanni Sartori acuñar el término “videopolítica”. De acuerdo al pensador italiano, ésta surge como resultado de la transición de la “política del homo sapiens” (hombre que sabe) a la “política del homo videns” (hombre que ve).

No obstante, es menester puntualizar que la “imagen” de un candidato es mucho más que su apariencia física o superficial. En efecto, la imagen es el conjunto de percepciones que generan no sólo los aspectos visibles de la persona del candidato (rasgos, estética, vestimenta, posturas, gestos, mirada, peinado) sino también sus actitudes, su estilo de comunicación, su pasado, sus ideas y sus contextos de pertenencia. Ciertamente es que los equipos de campaña tienen entre sus misiones primordiales las de diseñar, construir y corregir la “imagen política” de sus candidatos. En la jerga del marketing político, esta serie de tareas es comúnmente llamada “el *making* del candidato”. Sin embargo, las decisiones tomadas en torno a cómo se quiere mostrar al candidato no pueden obviar ni contradecir lo que éste realmente es.

5.3.3. Posicionamiento y asignaciones espontáneas

La imagen política es un conjunto de percepciones acerca de diversos aspectos del “ser” y el “actuar” del candidato. Esta definición supone pues un proceso de construcción de la imagen en el que intervienen en forma simultánea el candidato

y el electorado. El primero, intenta posicionarse en la mente colectiva de los votantes sobre la base de las características que, a su juicio, lo convierten en la mejor opción. El segundo, evalúa dichas características de acuerdo a su propia escala de valores y asigna al candidato conductas y actitudes que pueden o no coincidir con la realidad. En definitiva, la imagen política se produce en el plano de intersección entre el “posicionamiento” del candidato y las “asignaciones espontáneas” que los votantes le formulan.

La construcción de la imagen del candidato tiene por objeto maximizar sus fortalezas-oportunidades y minimizar sus debilidades-amenazas. A tal efecto, los publicitarios que integran el equipo de campaña apelan a la combinación de escenografías, colores, tonos de voz, emblemas y otros símbolos.

5.3.4. *Candidato ideal y candidato real*

En general, los equipos estratégicos de campaña suponen que los electores buscan candidatos con “personalidad”. Sin embargo, lo que los votantes realmente quieren es un candidato que posea **una** clase definida de personalidad. Es esencial comprender que las características que en un determinado momento histórico distinguen al “candidato ideal” sólo son válidas para el comicio en cuestión. Rasgos de la personalidad que hoy garantizan un triunfo en las urnas, pueden mañana convertirse en factores que conduzcan a la derrota.

Por ello, el “candidato ideal” puede definirse como el imaginario social que, de acuerdo a la opinión de los votantes, representa la personalidad política perfecta. Este imaginario refleja el consenso tácito al que arriban los ciudadanos luego de un complejo proceso de valoración colectiva que se da en tres dimensiones: la coyuntura actual (presente), la historia reciente (pasado) y las expectativas de cambio (futuro).

De este modo, las características personales atribuidas a la figura abstracta del candidato ideal no resultan de decisiones irracionales o antojadizas. Contrariamente, dichas características son seleccionadas por los electores sobre la base de una evaluación más o menos exteriorizada acerca de los problemas y necesidades que afrontan, las prioridades que otorgan a los mismos y las soluciones que consideran más convenientes.

5.3.5. *Segmentación y “targeting” electorales*

Los publicitarios tropiezan con grandes dificultades al intentar dirigir el mismo mensaje político a amplios grupos de destinatarios que tienen poco en común. Los niveles de eficiencia en la “llegada” del mensaje se diluyen cuando la publicidad política pretende complacer, en forma simultánea, a sectores de la sociedad que viven realidades notablemente disímiles.

Un manejo más razonable de los recursos de campaña exige que los equipos estratégicos concentren sus esfuerzos proselitistas en aquellos grupos de votantes cuya potencialidad electoral así lo justifique. Para ello, los profesionales de la comunicación política han incorporado a su disciplina dos técnicas que, aunque originarias del marketing comercial, fueron readaptadas a las particularidades del campo político. Estas técnicas, la “segmentación” y el “*targeting*”, son utilizadas por los equipos de campaña para dar a los estudios de “mercado electoral” un sentido estratégico.

La “segmentación electoral” consiste en identificar variables comunes que permitan agrupar importantes conjuntos de votantes bajo características similares y distintivas. Esta labor se lleva a cabo en tres pasos sucesivos: el relevamiento de los datos distintivos, el análisis y agrupamiento y la caracterización del segmento.

El principal aporte de la segmentación es su capacidad de revelar las oportunidades electorales que existen en el mercado político en cuestión. Ello posibilita emprender un gran número de acciones estratégicas diferenciadas que, de no existir una segmentación previa, no serían consideradas. Estas acciones estratégicas traducidas en iniciativas de publicidad pueden convertirse en poderosas herramientas de penetración electoral. Una de estas herramientas es la técnica conocida como “*targeting* electoral”. La misma se ocupa de evaluar la relevancia de los grupos identificados, seleccionar los segmentos más productivos y especializar y dirigir el mensaje político vía publicidad.

De esta manera, el *targeting* orienta el mensaje hacia blancos específicos, dotándolo de formas que resulten especialmente atractivas para los integrantes del segmento apuntado. Ello permite que el mensaje llegue con mayor contundencia y sin desperdiciar recursos. No obstante, la utilización de piezas publicitarias hechas “a medida” conlleva el riesgo de generar una multiplicidad caótica de mensajes y estímulos contradictorios. En consecuencia, una buena estrategia publicitaria debe partir de un mensaje único para luego avanzar hacia los segmentos seleccionados. A fin de adaptar el mensaje a los códigos particulares de éstos, los publicitarios presentan el mensaje original en formatos alternativos que varían en lenguajes, imágenes y otras simbologías.

6. Desafíos éticos de la comunicación política moderna

La lucha por el poder adquiere sentido sólo si se nutre de los valores de fondo que todo candidato debe detentar: vocación de servicio, honestidad y liderazgo. El papel esencial de los profesionales de la comunicación política es proveer a los candidatos y sus equipos de un portafolio de herramientas comunicacionales y publicitarias que les permitan transmitir sus propuestas políticas de modo más eficiente.

En consecuencia, el proceso electoral involucra dos dimensiones de idéntica trascendencia: sustancia y forma. Así como una política sin forma es inoperante y estéril, una política sin sustancia es inconducente y superficial.

En el mundo comercial pueden observarse muchos casos en los que el encanto de los envases ha sustituido la competencia de precios y calidades. En el campo electoral el encanto de la publicidad política no debe de modo alguno sustituir el debate de ideas.

Una estrategia de comunicación política amoral, sin valores, puede transformar la competencia electoral en un mero “espectáculo”, en el que lo importante es el show y no la información. Así, la disciplina es susceptible de caer en la trampa de trivializar la discusión electoral, desplazando la política hacia una zona híbrida en la que los candidatos alternan en pie de igualdad con personajes de ficción, comentaristas deportivos y figuras de la farándula.

Al mismo tiempo, la cuestión de la “publicidad negativa” o campaña sucia se convierte en otro de los principales desafíos éticos de los equipos de campaña. El límite moral de las estrategias electorales tiene que estar impuesto por la necesidad de no degradar el debate político ni condicionar en forma abusiva la libertad de elegir de los ciudadanos.

El profesional de la comunicación política no necesita recurrir a maniobras turbias o campañas negativas para cumplir con su cometido, que no es otro que facilitar la transmisión del mensaje político. Por el contrario, ellos deben poner su capacidad de síntesis, su ingenio creativo y su visión estratégica al servicio de sus candidatos para colaborar en una mejor difusión de su propuesta y discurso políticos.

Es falso que para lograr impacto sea necesario recurrir al golpe bajo, a la crítica escandalosa o la calumnia. Tampoco es cierto que para seguir un “juego limpio”, los asesores de comunicación política tienen que resignarse a perder. Aquellos que plantean un supuesto dilema ético entre “virtud política” versus “eficiencia comunicacional” deben comprender que no se trata de una batalla entre platónicos y sofistas. Estamos convencidos de que la dicotomía no es tal: también se puede ser un “virtuoso eficiente”.

Bibliografía consolidada

Bibliografía consolidada

A

Alam, M. Shahid. 1990. "Some Economic Costs of Corruption in LDCs". *The Journal of Development Studies*, 27 (1): 89-97.

Alam, M. Shahid. 1989. "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment". *American Journal of Economics and Sociology*, 48 (4): 441-456.

Alberdi, Juan B. 1914. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Ed. Francisco Cruz.

Alberti, Giorgio. 1991. "Democracy by Default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie". Ponencia presentada en el XV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires.

Alcántara Sáez, Manuel. 1994. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alm, James, Betty Jackson y Michael McGee. 1992. "Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data". *National Tax Journal*, 45 (1).

Alonso, Manuel A. 1997. "Crisis y gobernabilidad en Colombia". *Debats* 60.

Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso New Left Books.

Andreoni, James, Brian Erard y Jonathan Feinstein. 1998. "Tax Compliance". *Journal of Economic Literature*, 36 (2): 818-860.

Andvig, Jens y Karl Ove Moene. 1990. "How Corruption may corrupt". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13: 63-76.

Arendt, Hannah. 1997. *¿Qué es la política?*. Barcelona: Paidós

Arnson, Cynthia. 1999. *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington, D.C./Stanford: Woodrow Wilson Center/Stanford University Press.

Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Axelrod, Robert y William Hamilton. 1981. "The Evolution of Cooperation". *Science*, 211 (March, 27): 1390-1396.

Aylwin, Patricio. 1996. *Justicia, democracia y desarrollo: Conferencias y discursos, 1994-1995*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

B

Barber, Benjamin. 1996. *Civitas@Prague.1995: Strengthening Citizenship and Civic Education, East and West (Conference Proceedings)*. Vienna: United States Information Service.

Barbero, Jesús M. 1995. Ponencia presentada en el I Encuentro de Radioapasionados y Televisonarios. Quito, Octubre. Mimeo.

Bardhan, Pranab. 1998. "Corruption and Development: A Review of Issues". *The Journal of Economic Literature*, 35 (3): 1320-1346.

Bartolini, Stefano. 1986. "Partidos y sistemas de partidos". En *Manual de Ciencia Política* de Gianfranco Pasquino, compilador. Madrid: Alianza Editorial.

Basu, Kaushik, Sudipto Bhattacharya y Ajit Mishra. 1992. "Notes on Bribery and the Control of Corruption". *Journal of Public Economics*, (48): 349-359.

Benasini, Claudia. 1999. "La televerdad". *Diálogos de la Comunicación*, N° 55 (junio): 48-55.

Bendel, Petra. 1998. "Sistemas de partidos en América Latina: criterios, tipologías, explicaciones". En *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen y Mario Fernández, editores. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Betz, Hans-Georg. 1994. *The New Right-Wing Parties in Western Europe*. London: MacMillan.

Bigsten, Anne y Karl Ove Moene. 1996. *Growth and Rent Dissipation: The Case of Kenya*, Working Paper, Revised Version, Conference "From stabilization to Growth in Africa", Marstrand, Sweden, Septiembre, 1992.

Bobbio, Norberto. 1995. *Derecha e izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.

Botana, Natalio R., et al. 1986. *La argentina electoral*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Boudon, Lawrence. 1998. "Los partidos y la crisis de representación en América Latina: los casos de Colombia, México y Venezuela". *Contribuciones*, 15(1/enero-marzo):7-28.

Bowles, Samuel. 1998. "Endogenous Preferences: The Cultural consequences of Markets and other Economic Institutions". *The Journal of Economic Literature*, 36 (1): 75-111.

Bowles, Samuel y Herbert Gintis. 1997. "Optimal Parochialism: The Dynamics of Trust and Exclusion in Communities". Working Paper, University of Massachusetts, Amherst.

Bowles, Samuel y Herbert Gintis. 1996. "Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States and Communities". *Politics and Society*, 24 (4).

Bowles, Samuel y Herbert Gintis. 1993. "Contested Exchange: New Microfoundations for the Political Economy of Capitalism". *Politics and Society*, 18 (2).

Boyd, Robert y Peter Richerson. 1985. *Culture and the Evolutionary Process*. Chicago: Chicago University Press.

C

Cadot, Olivier. 1987. "Corruption as a Gamble". *Journal of Public Economics*, 33: 233-244.

Calise, Mauro. 1994. "The Media Party. The Founding (and Broadcasting) of the Italian Second Republic". Paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Madrid.

Cavalli-Sforza, Luigi Luca y Marcus W. Feldman. 1981. *Cultural Transmission and Evolution: A Quantitative Approach*. Princeton: Princeton University Press.

Cavarozzi, Marcelo. 1993. "El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea". En *Los partidos y la transformación política en América Latina*, Manuel Antonio Garretón, editor. Santiago: Ediciones FLACSO.

Centro Nacional de Consultoría. 1993. "Tercer Barómetro Iberoamericano". Bogotá: Centro Nacional de Consultoría

CIRD. 1998. *Transición en Paraguay: Cultura política y valores democráticos*. Asunción: Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Cohen, Jean L. y Andrew Arato. 1994. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.

Cordera, Rolando. 1996. "Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina". Pp. 21-36 en *Reforma del Estado y democracia en América Latina* por Soledad Loaeza, Compiladora. México, D.F.: El Colegio de México.

Cotta, Maurizio. 1986. En *Manual de Ciencia Política*, Gianfranco Pasquino, compilador. Madrid: Alianza Editorial.

Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

Curle, Adam. 1971. *Making Peace*. Londres: Tavistock.

D

Dahl, Robert A. 1991. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Dahl, Robert A. 1989. *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.

Dawson, Richard E. y Kenneth Prewitt. 1969. *Political Socialization*. Chicago: Little, Brown and Co.

Di Tella, Torcuato. 1985. *Sociología de los procesos políticos. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Di Tella, Torcuato. 1965. "Populismo y reforma en América Latina". *Desarrollo Económico*, N° 16.

Di Tella, Torcuato. 1962. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

Diamond, Larry. 1994. "Toward Democratic Consolidation". *Journal of Democracy*, 5(3): 4-17.

Dietze, Eckard. 1993. "Politik- und Parteienverdrossenheit: Ein Schlagwort macht Karriere". *Vorgänge*, N° 121.

Dixit, Avinash. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.

Dror, Yehezkel. 1996. *La capacidad de gobernar: Informe al Club de Roma*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

E

Echeverría, Esteban. 1981. *Antología de prosa y verso*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

F

Ferreira, Manuel. 1997. "A Principal-Agent Model of Corruption: Workers and Supervisors". Working Paper, University of Massachusetts, Amherst.

Festa, Regina. 1995. Ponencia presentada en el I Encuentro de Radioapasionados y Televisonarios. Quito, Ecuador. Octubre. Mimeo.

Fields, Gary. 1990. "Labour Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence". Pp. 49-69 en *The Informal Sector Revisited*, David Durham, Bernard Salomé y Antoine Schwarz, editores. Paris: OECD Development Centre.

Fisas Armengol, Vincenç. 1998. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria/ Antrazyt/UNESCO.

G

Galtung, Johann. 1990. "Cultural Violence". *Journal of Peace Research*, 27(3).

Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia*. Cambridge: Harvard University Press.

Germani, Gino. 1966. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

Gibbons, Robert. 1993. *Un Primer Curso en Teoría de Juegos*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Gintis, Herbert. 2000. *Game Theory Evolving*. Cambridge: Cambridge University Press (en prensa).

Göhler, Gerhard, ed. 1987. *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen: Forschungsstand, Probleme, Perspektiven*. Westdeutscher Verlag: Opladen.

Gray, John. 1994. *Liberalismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

H

Harris, Peter y Ben Reilly, eds. 1999. *Democracy and Deep-Rooted Conflicts*. Estocolmo: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.

Held, David. 1992. "Democracia y globalización". *Revista Leviatán*, N° 48 (Verano).

Held, David. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Hobbes, Thomas. 1983. *Leviathan*. Buenos Aires: Editorial Nacional.

Huntington, Samuel P. 1994. *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Huntington, Samuel P. 1992. "Desarrollo político y deterioro político". En *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid: Alianza Editorial.

Huntington, Samuel P. 1972. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

I

Ignazi, Piero. 1994. *L'estrema destra in Europa*. Bologna: Il Mulino.

Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Change in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Innerarity, Daniel. 1997. "Pluralismo trágico. La organización política del desacuerdo". *Debats*, N° 60.

J

Jelín, Elizabeth. 1996. "Introducción". Pp. 9-23 en *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90*, de Elizabeth Jelin, et al. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Jones, Michael. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.

Julliard, Jacques. 1985. *La Faute a Rousseau*. Paris: Editions du Seuil.

K

Kaplan, Marcos. 1988. "Estado y sociedad en América Latina contemporánea". En *El Estado Periférico Latinoamericano*, Juan Carlos Rubenstein, compilador. Buenos Aires: Eudeba.

Kaufmann, Daniel. 1997. "Corruption: The Facts". *Foreign Policy*, No. 107 (June): 114-119.

Klingemann, Hans-Dieter Richard, Hofferbert I. Budge, Ian. 1994. *Parties, Policies and Democracy*. Boulder: Westview Press.

Koller, Peter. 1990. "Die Neuen Vertragstheorien". En *Politische Philosophie des 20. Jahrhundert/herausgegeben*, Von Karl Graf Ballestrem und Hennig Ottmann, editores. München: R. Oldenbourg.

Krueger, Anne. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *The American Economic Review*, 64: 291-303.

L

Laclau, Ernesto. 1978. *Política e ideología en la teoría marxista*. Madrid. Siglo Veintiuno Editores.

Lavopa, Jorge H. 1996. "La dimensión jurídica de la integración". *Contribuciones*, Año XIII, N°4 (52/octubre-diciembre): 149-189.

Lawson, Kay, ed. 1988. *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press.

Lawson, Kay. 1980. *Political Parties and Linkages*. New Haven: Yale University Press.

Leal, Antonio. 1996. *El crepúsculo de la política*. Santiago: Ediciones Lom.

Lechner, Norbert. 1992. "Reflexión acerca del Estado Democrático". *Revista Leviatán*, N° 49 (Otoño).

Lederach, John P. 1998. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Gernika Gogoratuz.

Leff, Nathaniel. 1964. "Economic Development through Bureaucratic Corruption". *The American Behavioral Scientist*, 8 (2): 8-14.

Lefort, Claude. 1981. *L'Invention Démocratique*. Paris: Ed. Fayard.

Leguina, Joaquín. 1997. "La igualdad y la diferencia". *Revista Leviatán*, N° 67.

Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?". En *The Failure of Presidential Democracy*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, editores. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J. 1993. "Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal". Working Paper N° 200, The Hellen Kellogg Institute, University of Notre Dame.

Linz, Juan J. y Alfred Stepan. 1996. "Hacia la consolidación democrática". Pp. 29-49 en *La democratización y sus límites. Después de la Tercera Ola*. Buenos Aires: Paidós.

Lipset, Seymour M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political legitimacy". *American Political Science Review*, 53.

Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments". Pp. 1-64 en *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, editores. New York: The Free Press.

Lipset, Seymour M. y William Schneider. 1983. *The Confidence Gap*. New York: Free Press.

Locke, John. 1981. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Madrid: Aguilar.

M

Mainwaring, Scott. 1990. "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation". Working Paper N° 144, The Hellen Kellogg Institute, University of Notre Dame.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Revista de Ciencia Política*, N° 1-2.

Martinelli, Alberto y Michele Salvati. 1994. "La Izquierda desencantada". *Revista Leviatán*, N° 55 (primavera)

Martini, Stella. 1999. "El sensacionalismo y las agendas sociales". *Diálogos de la Comunicación*, N° 55 (junio): 56-65.

Martucelli, Danilo y Maristela Svampa. 1992. "La doble legitimidad del populismo". *Pretextos*, N° 3-4.

Mateo Balmelli, Carlos. 1995. *El desarrollo institucional*. Asunción: El Lector

- Mateo Balmelli, Carlos. 1991. *Las actuales discusiones constitucionales en América Latina: Paraguay, Chile y Argentina*. Asunción: Editorial Don Bosco.
- Mateo Balmelli, Carlos y Alejandro Vial. 1998. "Los Parlamentos en la democracia y la integración: el caso paraguayo". Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el "Papel de los Parlamentos del Mercosur en la democracia y la integración". UPD-OEA/CLAEH, Montevideo, 9-10 de diciembre.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681-712.
- Mayorga, Fernando. 1991. *La política del silencio*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Meilinger de Sannemann, Gladys. 1989. *Paraguay en el Operativo Condor*. Asunción: RP Ediciones.
- Mitchell, Christopher. 1997. "Evitando daños: reflexiones sobre la madurez de un conflicto". *Estudios Internacionales*, N° 15.
- Molina Vega, José y Carmen Pérez Baralt. 1994. "Venezuela: Un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993". *Cuestiones Políticas*, N° 13.
- Molinelli, Guillermo. 1998. "Sobre 'gobierno unificado/dividido' en América Latina". *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 2 (diciembre): 129-157.
- Molinelli, Guillermo. 1996. "Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina 1983-1995". *Postdata 2* (noviembre).
- Monsalve Sofía y Susana Sottoli. 1998. "Ingeniería Constitucional versus institucionalismo histórico empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas". En *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen y Mario Fernández, editores. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Montesquieu, Charles. 1980. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.
- Morse, Richard. 1982. *El Espejo de Próspero: Un estudio sobre la dialéctica del Nuevo Mundo*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Mouffe, Chantal. 1995. "Understanding Nationalism and the Nature of the Political". En *Paradoxes and Perspectives*, Ferenc Miszlivetz y Jody Jensen, editores. Szombathely: Savaria University Press.
- Mouffe, Chantal. 1990. "La radicalización de la democracia". *Revista Leviatán*, N° 41 (Otoño).
- Müller-Rommel, Ferdinand. 1993. *Grüne Parteien in Westeuropa: Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen*. Westdeutscher Verlag: Opladen.

Myrdal, Gunnar. 1970. "Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia". Pp. 229-239 en *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, A. Heidenheimer, editor. New York: Holt, Rinehart and Winston.

N

Nohlen Dieter. 1998. "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partido". En *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen y Mario Fernández, editores. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Nordquist, Kjell. 1995. "Tres formas de mediación y cuándo usarlas". *Estudios Internacionales*, N° 12, año 6.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

North, Douglass. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton & Company.

North, Douglass y Robert P. Thomas. 1999. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nun, José. 1994. "Postmodern Populismo? The Paradoxes of Menemism". Ponencia presentada en *The Vienna Dialogue on Democracy, "The Politics of Antipolitics"*, Vienna, julio.

Nyberg, Sten. 1997. "The Honest Society: Stability and Policy Considerations". *Journal of Public Economics*, 64: 83-99.

O

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Offe, Claus. 1983. "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State". *Policy Science*.

Osborne, Martin y Ariel Rubinstein. 1990. *Bargaining and Markets*. London: Academic Press.

P

Pasquino, Gianfranco. 1994. "The Twilight of the Parties". *Journal of Democracy*, N° 1 (January).

Pécaut, Daniel. 1987. *L'ordre et la violence*. Paris: EHESS.

Pettit, Philip. 1997. *Republicanism*. Oxford: Clarendon Press.

PNUD. 1996. *Cooperación política para la gobernabilidad democrática*. Santiago: PNUD/Presidencia de la República de Chile.

Poguntke, Thomas. 1993. *Alternative Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Powell, Walter y Paul Di Maggio, eds. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Przeworski, Adam. 1998. *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam. 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy". Pp. 47-63 en *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, editores. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Q

Quiroga Lavié, Humberto. 1972. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Cooperadora.

R

Rabin, Matthew. 1998. "Psychology and Economics". *Journal of Economic Perspectives*, 36 (1): 11-46.

Rao, J. Mohan. 1995. *Rules, Discretion, Rent-seeking and Corruption*. Working Paper, Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst.

Rico, Anita, Manuel Salamanca, Mercedes Rangel y Eva Gómez. 1999. *Evaluación de los procesos conciliatorios en el abordaje y la resolución de conflictos intra familiares en las Comisarias de Familia del Distrito de Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Universidad Javeriana/ Alcaldía Mayor de Bogotá.

Riggs, Fred W. 1988. "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices". *International Political Science Review*, N° 9.

Riker, William y David Weimer. 1995. "The Political economy of Transformation: Liberalization and Property Rights". En *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*, Jeffrey Banks y Eric Hanushek, editores. Cambridge: Cambridge University Press.

Rivapalacios, Raimundo. 1998. "La conquista de la Agenda". *Diálogos de la Comunicación*, N° 51 (mayo).

Rose-Ackerman, Susan. 1996. *Bribes and Gifts*. Working Paper, Yale Law School, Yale University.

Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

Rosende, Francisco. 1989. *Ciclo, expectativas e institucionalidad económica*. Santiago: Editorial de Economía y Administración.

Rouquié, Alain. 1984. *El Estado Militar en América Latina*. Buenos Aires: emecé editores.

Rousseau, Jean-Jacques. 1987. *Du Contrat Social*. Paris: Magnard.

Rousseau, Jean-Jacques. 1980. *Del contrato social*. Madrid: Alianza Editorial.

Rowley, C.K., R.D. Tollison y G. Tullock. 1988. *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Rüttgers, Jürgen. 1993. *Dinosaurier der Demokratie: Wege aus Parteienkrise und Politikverdrossenheit*. Hamburg: Hoffman und Campe Verlag.

S

Sabino, Carlos. 1995. "El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre". *Contribuciones*, 12(1/enero-marzo).

Sanguinetti, Horacio, et al. 1985. *Introducción al conocimiento de la sociedad y el Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

- Sartori Giovanni. 1994a. *Ingeniería constitucional comparada*. México, D.F.: Fondo Cultura Económica.
- Sartori Giovanni. 1994b. "Neither Presidentialism nor Parliamentarism". En *The Crisis of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* (Vol. 1), Juan Linz y Arturo Valenzuela, editores. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sartori Giovanni. 1994c. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Sartori, Giovanni. 1989. "Video Power". *Government and Opposition*, (Winter): 39-53.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la Democracia. Tomo I: El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistemas de partido. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scarrow, Susan E. 1994. "Antipolitics, Anti-Partisanship and Political Change". Ponencia presentada en *The Vienna Dialogue on Democracy, "The Politics of Antipolitics"*, Vienna, julio.
- Schedler, Andreas. 1994. "Antipolitical Opposition: A Framework for Comparative Analysis". Ponencia presentada en *The Vienna Dialogue on Democracy, "The Politics of Antipolitics"*, Vienna, julio.
- Scheuch, Erwin y Ute Scheuch. 1993. *Cliquen, Klüngel und Karrieren: über den Verfall der politischen Parteien Reinbekbei*. Hamburg: Rowohlt.
- Schlesinger, Arthur Jr. 1997. "¿La democracia tiene futuro?". *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, Año 3, N° 10 (octubre/diciembre): 29-40.
- Schumpeter, Joseph. 1971. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Scully, Timothy y Samuel Valenzuela. 1993. "De la democracia a la democracia: continuidad y variaciones de las preferencias del electorado y en el sistema de partido en Chile". *Revista CEP*, N° 51 (Invierno).
- Shapiro, Carl y Joseph Stiglitz. 1984. "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device". *American Economic Review*, Vol. 74 (Junio): 433-444.
- Shleifer, Andrei y Robert Vishny. 1999. *The Grabbing Hand : Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shleifer, Andrei y Robert Vishny. 1993. "Corruption". *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3): 599-617.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skidmore, Thomas E., ed. 1993. *Television, Politics, and the Transition to Democracy in Latin America*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

Smith, Kent. 1992. "Reciprocity and Fairness: Positive Incentives for Tax Compliance", en *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement*, Joel Slemrod, editor. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Sørensen, Georg. 1993. *Democracy and Democratization*. Oxford: Westview Press.

Srinivasan, T.N. 1985. "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development". *Asian Development Review*, 3: 38-58.

Stark, Jeffrey. 1998. "Globalization and Democracy in Latin America". Pp. 67-96 en *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Felipe Agüero y Jeffrey Stark, editores. Coral Gables: North-South Center Press.

T

Thesing, Josef. 1995. *Política y democracia*. Bogotá.

Tocqueville, Alexis de. 1980. *La democracia en América*. (Tomos I y II). Madrid: Alianza Editorial.

Tokman, Victor. 1990. "The Informal Sector in Latin America: Fifteen Years Later". Pp. 93-110 en *The Informal Sector Revisited*, David Durnham, Bernard Salomé y Antoine Schwarz, editores. Paris: OECD Development Centre.

Touraine, Alain. 1992. *Critique de la Modernité*. Paris: Fayard.

Touraine, Alain. 1987. *El regreso del actor*. Buenos Aires: Eudeba.

U

Umansky, Isaac. 1998. "Presupuesto General de la Nación: Formulación e implantación (1985-1997)", en *Parlamento y presupuesto*.

Uribe, María T. 1997. "Negociación en viejas y nuevas sociabilidades". En *Conflicto y contexto*, Adriana Barrios, editora. Bogotá: Tercer Mundo Editores/Colciencias/ Instituto Ser/ Programa de Reinserción de la Presidencia de la República de Colombia.

V

Valenzuela, Pedro. 1998. "Intermediación y resolución de conflictos violentos". Papel Político N° 8, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.

Valenzuela, Pedro. 1996. "El proceso de terminación de conflictos violentos: un marco de análisis con aplicación al caso colombiano". Papel Político N° 3, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.

Valenzuela, Pedro. 1995. "La estructura del conflicto y su resolución". En *Democracia y conflicto en la escuela*, F. Reyes, compilador. Bogotá: OEA/Ministerio de Educación de Colombia/Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.

Varian, H. 1992. *Microeconomic Analysis*. New York: W.W. Norton & Company.

Von Beyme, Klaus. 1993. *Die politische Klasse im Parteienstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Von Weizsäcker, Richard. 1992. *Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner Perge*. Frankfurt am Main: Eichborn.

W

Weber, Max. 1958. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Charles Scribner's Sons.

Weber, Max. 1956. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr Verlag, Vol 2. Tübingen.

Weffort, Francisco. 1978. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Whitebook, Joel. 1985. "The Politics of Redemption". *Telos*, N° 63 (Spring).

Whitehead, Laurence. 1991. "The Perils of Populism?". *Hemisphere*, N° 1 (January).

Wiarda, Howard J. 1973. "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition". *World Politics*, 25(2): 206-235.

Wolf, Mauro. 1994. *Los efectos sociales de los media*. Barcelona: Paidós.

World Bank Institute. 1999. "New Empirical Tools for Anti-Corruption, A Step-by-step Guide to Their Implementation". Washington, DC: World Bank Institute, (mimeo).

Y

Young, H. Peyton. 1998. *Individual Strategy and Social Structure: An Evolutionary Theory of Institutions*. Princeton: Princeton University Press.

Young, H. Peyton. 1996a. "The Economics of Conventions". *Journal of Economic Perspectives*, 10: 105-122.

Young, H. Peyton. 1996b. "The Evolution of Conventions". *Econometrica*, 61: 57-84.

Z

Zelasnick, Javier. 1998. "Partido y sistema de partidos. Un relevo teórico con aplicaciones en latinoamérica". En *Elementos para el análisis político: La Argentina y el Cono Sur en los '90*, Eugenio Kvaternik, compilador. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Acerca de los autores

Acerca de los autores

Abente, Diego

Embajador de Paraguay ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Washington, D.C. Ha sido electo Senador de la Nación de la República del Paraguay para el periodo constitucional 1993-1998 y re-electo para 1998-2003. Se ha desempeñado como Profesor en la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional de Asunción y como Profesor en el Departamento de Ciencias Políticas de la Miami University en Ohio. Obtuvo su Doctorado (Ph.D.) en Ciencias Políticas de la University of New Mexico y su Maestría (M.A.) en Ciencias Políticas de la Ohio University.

Aldana Amábile, Susana

Directora y Profesora del Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Coordinadora del Area de Comunicación Social de la organización no gubernamental “Decidamos”. Obtuvo su Maestría en Comunicación de la Universidad Metodista de Sao Paulo, Brasil y su Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”.

Benavente Urbina, Andrés

Investigador del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. Profesor de Ciencia Política en al Facultad de Economía de la Universidad de Desarrollo, Santiago de Chile. Profesor del M.B.A. de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Miembro Correspondiente del Instituto de Ciencia Política de la Universidad del Museo Social Argentino. Investigador Asociado del Instituto de Ciencia Política de Bogotá. Es Consultor del Centro de Estudios Públicos y del Instituto Libertad y Desarrollo de Chile. Fue consultor de la Comisión Verdad y Reconciliación en Chile, 1990 – 1991.

Carrizosa, Agustín

Director de la organización no gubernamental “Centro de Información y Recursos para el Desarrollo” (CIRD) de Paraguay. Obtuvo su Maestría en Administración de Empresas, (especializado en reforma institucional y viabilidad de la reforma).

Castells, Alberto

Profesor Titular Ordinario en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas en Licenciatura y Doctorados de la Universidad del Salvador; Universidad Nacional San Juan. Tiene Participación habitual en organismos públicos y privados como Consultor Institucional, como el instituto Max Planck de Munich, Alemania. Actualmente ejerce la dirección de becarios, investigadores, doctorandos en diversas universidades así como el periodismo científico en el Diario La Nación de Argentina. Doctor en Derecho de la Universidad del Salvador, Argentina y Doctor en Ciencias Políticas de la Université de Paris I, Francia.

Caetano, Gerardo

Profesor Titular e investigador en el Instituto de Ciencias Políticas de Universidad de la República, Uruguay y en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Coordinador del programa regional sobre “Papel de los Parlamentos del Mercosur en la democracia y la integración”. Historiador y analista político. Autor de numerosas publicaciones en su especialidad.

Costa, Edgardo

Profesor de Derecho Político de la Universidad de Morón. Profesor Adjunto en la Materia de Ciencias Políticas del Ciclo Básico de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como Jurado del Tribunal de carrera Docente de la Facultad de Derecho de la UBA. Colaboró como asesor en la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, posteriormente participó en la Comisión de Transferencia de la Acción Judicial de los Tribunales Nacionales. Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Ferreira Brusquetti, Manuel

Profesor de la Escuela de Postgrado en Economía de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Ex-Director Ejecutivo de la organización no gubernamental “Transparencia Paraguay”. Candidato Doctoral (Ph.D. candidate) en Economía de la University of Massachusetts, Amherst; Maestría (M.A.) en Economía de la University of Massachusetts, Amherst; Maestría (M.A.) en Economía de University of Essex, Inglaterra.

Gajardo Lagomarsino, Patricio

Profesor Asociado y Director Adjunto del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Obtuvo su Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Martínez-Pandiani, Gustavo

Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Maestrías en Gestión Social y Gerenciamiento Público de la Universidad del Salvador. Fue asesor del equipo de campaña del Dr. Eduardo Duhalde. Obtuvo su Maestría en Administración Pública (M.P.A.) en la Harvard University; Maestría en Administración de Negocios (M.B.A.) de la Georgia State University; Licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad del Salvador, Argentina. Abogado en la Universidad de Buenos Aires.

Mateo Balmelli, Carlos

Asesor político del Vicepresidente de la República del Paraguay. Miembro del Directorio del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Vicecanciller de la República (1999). Miembro de la Convención Nacional Constituyente (1992). Es autor de numerosos libros y artículos sobre procesos constitucionales, desarrollo institucional, gobernabilidad y reforma del Estado. Obtuvo su Doctorado (Ph.D.) en Derecho Público, Ciencia Política y Romanística de la Universidad de Mainz (RFA). Posee el Título de Abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

Mayorga, René Antonio

Fundador, Subdirector e Investigador Senior del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM). Director e Investigador del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social de Bolivia. Profesor Titular de Ciencias Políticas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Brasilia. Consultor del PNUD/Diálogo Nacionales y del Instituto Latinoamericano de Investigación Social (ILDIS), en temas de democracia y gobernabilidad en Bolivia. Obtuvo su Doctorado en Filosofía, Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Marburg y en la Universidad Libre de Berlín, Alemania.

Molinelli, Guillermo (=)

Fue Profesor Titular de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Profesor Titular de Análisis Institucional, Master ESEADE; Profesor Titular en el Doctorado de la Universidad de Belgrado. Investigador en el Centro de Estudios de Desarrollo Institucional (CEDI) de la Fundación Gobierno y Sociedad. Miembro de la Comisión Directiva de la Sociedad Argentina de Análisis Político y del Consejo Editorial de la Revista Argentina de Ciencia Política. Obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas y Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y su Título de Abogado de la misma universidad.

Perina, Rubén M.

Desde 1991, Coordinador del Área de Fortalecimiento Institucional de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es Profesor Adjunto de la Universidad de Georgetown, en Washington, D.C. Fue Coordinador de las Observaciones Electorales de la OEA en Paraguay y Guatemala; Coordinador del Programa de Asistencia al Desminado en Centroamérica. Cuenta con publicaciones en temas relacionados a: Gobiernos militares en América Latina; Política exterior, Argentina. Estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina; la OEA en la Promoción de la Democracia y el fortalecimiento del Poder Legislativo, entre otros. Obtuvo su Doctorado (Ph.D.) en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Pennsylvania.

Riquelme, Jorge G.

Profesor Encargado de Cátedra para Epistemología y Metodología de la Investigación Social (III y IV) del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Consultor político. Vicedirector de la Oficina de Asistencia Técnica de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) en Asunción (1996-1999). Candidato Doctoral (Ph.D. candidate) en Sociología de la State University of New York, Binghamton; Maestría (M.A.) en Sociología de la State University of New York, Binghamton; y, Licenciatura (B.A.) en Sociología de la University of California, San Diego.

Salamanca, Manuel Ernesto

Director, Especialización en resolución de conflictos, en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Coordinador del Diplomado en Resolución de Conflictos, OEA. Asesor 13 de la Dirección General de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones

Exteriores de la República de Colombia. Obtuvo Su Maestría (M.A.) en Estudios sobre paz y resolución de conflictos del Centro Europeo de Estudios sobre La Paz, Stadtsclaining, Austria y su Licenciatura en Comunicación Social de la Pontificia Universidad Javeriana.

Sapena Brugada, Raúl

Miembro de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. Presidente de la Corte Suprema de Justicia en el periodo 1996 – 1998. Ministro de Educación y Culto (1992-1993). Secretario General y Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República (1990). Ha ocupado varios cargos docentes en la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” y en la Universidad Nacional de Asunción. Obtuvo su Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Asunción y su Título de Abogado en la misma universidad.

Vidal, Manuel

Catedrático en la Pontificia Universidad Javeriana, en la Universidad Autónoma del Caribe, en la Universidad Sergio Arboleda y otras universidades. Asesor Presidencial de la República de Colombia, Plan Nacional de Rehabilitación de Amnistiados y Zonas de Violencia. Funcionario de la Oficina de Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). Maestría en Ciencias Políticas. Comunicador Social, con especialización en Comunicación para el Desarrollo.

PARTE II

LA FORMACION DE JOVENES
LIDERES DEL MERCOSUR

Presentación

EL NUEVO LIDERAZGO POLITICO PARA LA CONSTRUCCION DE LAS NUEVAS SOCIEDADES DEMOCRATICAS

Jorge G. Riquelme

“...yo creo ver expresada en todas partes la necesidad de una activa revelación de fuerzas nuevas; yo creo que América necesita grandemente de su juventud”¹

José Enrique Rodó, 1900

“Dichosos los pueblos de la América Latina si los jóvenes de la Nueva Generación descubren en sí mismos las fuerzas morales necesarias para la magna Obra: desenvolver la justicia social en la nacionalidad continental”²

José Ingenieros, 1925

Hacia una carrera de relevos

La experiencia autoritaria reciente incide aún fuertemente en las formas de hacer política; voceros del pasado se nos presentan hoy “disfrazados de demócratas”. Sin embargo, se advierte que “No hay democracia sin demócratas...esto es, sin un Hombre Democrático específico que desea y le da forma a la democracia...”³. Esto constituye uno de los principales desafíos para la consolidación de instituciones, valores y prácticas democráticas en el Mercosur. Para transformar y modernizar nuestras sociedades —para construir nuevas sociedades— necesitamos una nueva generación de líderes democráticos.

La nueva generación de líderes de la posguerra fría, deberá poner en práctica nuevas formas de hacer política y para ello, nos dice César Gaviria, “Nuestros líderes deben ser paradigmas de la solidaridad, honestidad, pluralismo, tolerancia y voluntad de rendir cuentas por sus acciones. Ellos deberán subordinar sus am-

1 Véase p. 62 en Rodó, José E. 1994. *Ariel*. Buenos Aires: Editorial Losada, S.A.

2 Véase p. 13 en Ingenieros, José. 1998. *Las fuerzas morales*. Buenos Aires: Fausto Ediciones.

3 Véase pp. 134-135 en Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Avon Books.

biciones a la comunidad en lugar de al revés. Pero, sobre todo, deberán poseer determinación”⁴.

La nueva generación de líderes heredará una carga acumulada muy pesada de los desaciertos de sus predecesores y tendrán que enfrentar sociedades repetidamente defraudadas y cansadas de esperar. Ante el desafío de “construir nuevas sociedades”, se presenta la oportunidad para que los jóvenes se constituyan en la generación del recambio. Después de todo, “Jóvenes son los que no tienen complicidad con el pasado”⁵ y esto brinda la oportunidad para asumir con determinación los cambios necesarios. Sin embargo, en las sociedades latinoamericanas, los jóvenes generalmente ocupan espacios marginales en la política y encuentran serias dificultades para dar satisfacción a sus necesidades expresivas dentro de las instituciones democráticas. A las generaciones mayores, “les cuesta muchísimo compartir el poder con las generaciones más jóvenes, con lo cual, se tiende a perpetuar las rigideces y las resistencias al cambio y a la modernización de la sociedad a todos los niveles”⁶.

El segmento de la población comprendido entre los 15 y 29 años de edad y a la que nos referimos cuando hablamos de los jóvenes, experimenta esta disyuntiva: “no gozan de las prerrogativas de los niños y no ejercen aun las responsabilidades adultas”⁷

Esto se da en un contexto en el que, por un lado, se “alarga” la edad considerada adecuada para que los jóvenes intervengan en ámbitos de decisión y responsabilidad política (apelando al criterio de la madurez). Por otro lado, y de manera simultánea, se “acorta” la edad en la que asumen roles y responsabilidades de adultos mayores, en cuanto a actividades laborales y comportamiento reproductivo se refiere. Es decir, no se les da la oportunidad para asumir el liderazgo en la conducción política de sus países, y están cada vez más expuestos al riesgo de desempeñar tareas productivas y reproductivas de forma precoz. Estas dos dificultades condicionan severamente las oportunidades de los jóvenes, en detrimento de su desarrollo humano pleno.

Frecuentemente se escucha que el problema de los jóvenes se origina en ellos mismos. Voceros de generaciones mayores asumen que como ellos ya pasaron por este “ciclo de vida”, la experiencia de los jóvenes de hoy puede ser

4 Véase pp. 54-56 en Gaviria, César. 1999. “Building a New Society”. *Time*, May 24.

5 Véase Ingenieros, 1998: 14, *op. cit.*

6 Véase p.13 en Rodríguez, Ernesto y José Miguel Abad. 1999. *Paraguay: Políticas públicas de juventud. Propuestas básicas para el periodo 1999-2003*. Asunción: Viceministerio de la Juventud/ GTZ/PLANDES.

7 Véase p. 790 en Jiménez, José y Susana Sottoli. 1998. “Juventud”. Pp. 785-816 en *Realidad social del Paraguay*, de Javier N. Caballero y Roberto L. Céspedes, compiladores. Asunción: CIDSEP/CEADUC/Fundación Konrad Adenauer.

entendida a partir de lo que les tocó vivir a los de ayer. El problema, entonces, es uno de madurez que se manifiesta en una serie de comportamientos “típicos de la edad”. Esta percepción, homogeneiza y estereotipa a los jóvenes a partir de un criterio cuantitativo que clasifica a la población por grupos de edades. Más allá de la importancia de medir las características sociodemográficas de segmentos poblacionales y de compararlos entre sí, esta información no refleja el mundo complejo, heterogéneo y dinámico de los jóvenes⁸ y, cuando es aplicada sin rigor conceptual, tiende a producir imágenes muy distorsionadas de su realidad.

En esta interpretación se pasa por alto que, justamente, los puntos de referencia entre una generación y otra son diferentes, empezando porque esa sociedad de la que hablan las generaciones mayores ya no existe y que los roles dentro de ella han cambiado. Las generaciones mayores, muchas veces no sienten la necesidad de reconocer las diferencias intrínsecas que existen con los jóvenes. “Si la mayoría adulta sigue mirando y juzgando a la mayoría joven desde su propia perspectiva cultural, no vamos a crecer mucho en nuestro aprendizaje democrático”⁹.

La manida expresión de “los jóvenes son la esperanza del mañana” es un burdo artilugio para dejar las cosas como están. “Los y las jóvenes no son por lo que serán, sino por lo que ya son. Su futuro es ya presente. Una juventud sin presente no tiene futuro”¹⁰.

Entonces, siguiendo a Harmut Hentschel, debemos preguntarnos:

*¿A qué sociedad queremos integrar a los jóvenes pidiendo que participen, que se “adaptan”?...¿Sería responsable integrar a los jóvenes a una sociedad en la cual existen en alto grado corrupción y desconfianza? ¿A una sociedad que no se destaca por su excelencia sino más bien por su incapacidad para organizar los servicios básicos tales como un buen sistema educativo, de salud, de seguridad social?*¹¹.

El supuesto “desinterés” de los jóvenes en la política es, entonces, más bien una expresión política de rechazo hacia la forma habitual de hacer política. Aunque los jóvenes han logrado, de manera espontánea y esporádica, un protagonismo importante en “las calles”, son un grupo poblacional políticamente sin influencia dentro de los canales formales de participación ciudadana; siguen siendo partes de las “sociedades invisibles”.

8 Ibid.

9 Véase p. 2 en “Editorial”, *Acción*, N°164, junio - 1996.

10 Véase p.1 en “Sumario” *Acción*, N°164, junio - 1996.

11 Véase p.12 en Hentschel, Harmut. 1999. “La responsabilidad de la sociedad frente a los jóvenes”. *Contribuciones*, 16(3): 7-26.

12 Véase p. 33 en Przeworski, Adam. 1998. *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.

Adam Przeworski advierte, sin embargo, que: “Las instituciones democráticas se pueden consolidar sólo si ofrecen a los grupos políticamente relevantes los canales e incentivos apropiados para procesar sus demandas dentro del marco de las instituciones representativas”¹². Ante la ausencia de canales institucionales que brinden oportunidades efectivas para la participación plena de los jóvenes en el quehacer político, se abre el camino a un cuestionamiento de las mismas y a la posibilidad que se desate una crisis política. José Ingenieros sostiene que: “Las grandes crisis ofrecen oportunidades múltiples a la generación incontaminada, pues inician en la humanidad una fervorosa reforma ética, ideológica e institucional”¹³. La crisis política paraguaya de marzo de 1999, es un ejemplo claro de esto. En el desenlace de esta dramática experiencia, que costó la vida a ocho jóvenes, estos se hicieron merecedores del reconocimiento y admiración mundial, por su coraje y su determinación. Sin embargo, hay que dosificar el entusiasmo que se genera en el momento de los sucesos y tener en cuenta que la debilidad institucional puede desencadenar una “guerra de todos contra todos”. En este sentido, es oportuna la observación de Manuel Cruz quien (siguiendo a Hannah Arendt) hace un llamado a la cautela: “No hay ley de la historia que asegure el progreso: este siglo ha proporcionado demasiados ejemplos de que en cualquier momento podemos regresar a la barbarie”¹⁴.

El objetivo de la democracia no es la búsqueda del consenso, sino el ejercicio de la tolerancia a la diferencia de opinión. Las diferencias de opinión que aquí nos ocupan, son las referidas a las intergeneracionales. En todas las épocas existen diferencias marcadas entre las distintas generaciones que coexisten en nuestras sociedades: la una cuyos puntos de referencia están atados a los significados del pasado y la otra que está creando significados nuevos a partir del presente y con proyección hacia un futuro que se imagina como incierto. Cada generación interpreta su realidad de manera distinta. De ahí que Hentschel advierta que “No podemos pretender encerrar a los jóvenes en un sistema estático y repetitivo, si queremos su participación en el cambio... Si queremos una participación que no termine en una mera imitación, entonces debemos reconocer a todos y también a los jóvenes el derecho a un pensamiento diferente”¹⁵.

Las generaciones mayores siguen corriendo una carrera de resistencia, una maratón que, pese a lo andado, avanza poco y a veces, retrocede. Las generaciones jóvenes corren carreras de velocidad, rápido y de manera impetuosa, pero avanzan distancias muy cortas. En un proceso de transformación social, necesitamos la experiencia y el ímpetu de ambas generaciones. Hay que aunar esfuerzos para la

13 Ingenieros, 1998: 14-15, *op. cit.*

14 Véase p. XII en Cruz, Manuel. 1993. “Introducción: Hannah Arendt, pensadora del siglo”. Pp. I-XVII en *La condición humana* de Hannah Arendt. Barcelona: Paidós.

15 Véase Hentschel, 1999: 13, *op. cit.*

16 Véase Ingenieros, 1998: 15, *op. cit.*

carrera de relevos, en donde cada uno corra al máximo de sus potencialidades y antes de agotarse le entregue la posta al otro. “Cada generación abre las alas donde las ha cerrado la anterior, para volar más lejos, siempre más”¹⁶.

No se puede seguir excluyendo a los jóvenes y sus intereses de la agenda política nacional. Hay que ofrecerles oportunidades para que sean protagonistas en la construcción de su propia identidad y en la transformación y modernización de nuestras sociedades. El “*II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas*”, ha sido un esfuerzo significativo y oportuno en esta dirección. En lo que sigue, buscamos resaltar algunos de los logros de esta iniciativa interamericana dirigida a los jóvenes.

Una perspectiva joven acerca de los desafíos y las oportunidades para la consolidación de instituciones, valores y prácticas democráticas en el Mercosur

Los/Las jóvenes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay que participaron en el II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur, prepararon ensayos en donde analizan algún aspecto de las condiciones políticas e institucionales de sus respectivos países que a su criterio requieren fortalecimiento. Seis de estos ensayos (uno por país) fueron seleccionados e incluidos en esta publicación. Aunque no ha sido posible publicar todos los trabajos presentados, más que nada por limitaciones de tiempo y espacio en las tareas de edición, hemos decidido extraer citas de los demás ensayos y juntarlas en una suerte de *collage* para ofrecer en este breve espacio, una perspectiva joven acerca de los desafíos y las oportunidades para la consolidación de instituciones, valores y prácticas democráticas¹⁷.

Los desafíos...

Existe entre los jóvenes una amplia coincidencia que uno de los principales desafíos que enfrentan es *lograr el cambio de mentalidad de nuestra gente*. Para crear una nueva sociedad en un contexto mundial de globalización y regional de

17 Las citas aquí reunidas han sido destacadas mediante la letra imprenta en *cursiva*. Con el deseo de darle un sentido de conjunto, no hemos identificado los nombres de los jóvenes o sus países de origen.

integración (Mercosur), es preciso movilizar nuevas fuerzas y una nueva disposición de acción. Este es nuestro mayor desafío como jóvenes: Romper la política tradicional que quiere mantener el **status quo** transformando apenas lo que no tiene relevancia...Es así que como miembros insertos en este proceso de globalización, integrantes del Mercosur, nosotros los jóvenes tenemos un gran desafío, cual es, el de generar propuestas y alternativas que abarquen las cuestiones... sintetizadas en seis puntos, a saber:

- 1 Falta de política pública de y para la juventud;
- 2 Crisis política;
- 3 Falta de participación del joven en política;
- 4 Crisis de valores;
- 5 Falta de información y formación política;
- 6 Falta de acceso a la educación y al empleo.

Falta de política pública de y para la juventud

Hay necesidad de crear una política pública específica para la juventud.

El mayor potencial de desarrollo de recursos humanos está en la juventud y de su contribución efectiva dependerá, en gran medida, el futuro de la sociedad democrática.

El joven no puede ser entendido solamente como agente afectado por la crisis, pero también como un recurso estratégico de desarrollo, cuando se convierte en actor y compañero. Pasamos en ese momento a no imaginar políticas compensatorias, y sí en políticas de promoción e integración.

El protagonismo juvenil debe ser por encima de todo un llamado a la participación, incluso, cuando fuere posible, de las políticas públicas juveniles. Promover la participación de los jóvenes en la elaboración y ejecución de políticas públicas es reconocer a la juventud como una fuerza positiva en la sociedad, con enorme potencial para contribuir para el desarrollo sostenible del país.

...uno de los graves problemas que enfrenta nuestra sociedad es que los jóvenes son expulsados de la misma, por diversos motivos y circunstancia... se debe pensar en la juventud como algo integrado al resto de los sectores sociales y potenciar al máximo sus capacidades e iniciativas.

La juventud puede convertirse en uno de los vectores más positivos para el desarrollo de una sociedad más participativa, democrática y justa.

Crisis política

Los partidos políticos, como instituciones fundamentales de la democracia representativa, *han ido perdiendo su rol para articular los intereses sociales, servir de mediadores entre la sociedad civil y el sistema político, y convertir las demandas sociales en alternativas de política. Esta pérdida del rol de los partidos puede llevar a una crisis del sistema político, como ocurrió en Venezuela y dar origen a las democracias delegativas.*

En un Estado donde las instituciones políticas no funcionan adecuadamente, donde no se puede garantizar una justa defensa a la integridad física y patrimonial de las personas, donde la palabra justicia no es más que una utopía, no se puede hablar de progreso y mucho menos de seguridad social.

Falta de participación del joven en política

Se reconoce con preocupación que *la participación del joven en la vida política es aún muy incipiente. Peor aún, esta situación se agrava en un contexto de creciente desafección política general del ciudadano, que se verifica a través de la alta abstención electoral, el cuestionamiento del rol de los partidos políticos y la desvalorización de las instituciones políticas (Estado y sus órganos), entre otros.*

Necesitamos ganar nuestro propio espacio de participación. Ya no queremos que los políticos se acuerden de nosotros solamente a la hora de votar o de pegar afiches; también queremos participar en las decisiones, porque estamos seguros que así el país va a funcionar mejor.

Lo más importante es que los jóvenes se involucren, que participen;...porque en la medida que dejemos que las personas corruptas e incapaces ocupen los espacios, pues esa es la sociedad que vamos a tener. En cambio si participamos con justicia, ahí irá creciendo el país que queremos.

...la contienda que queremos emprender no es fácil, necesita una lucha permanente, mucho control y resistencia, pero podemos lograrlo, tenemos los elementos, los jóvenes pues, estamos a tiempo de reafirmar nuestros valores; y ser conscientes de nuestro rol, y responsabilidad; de participar y vigilar en la vida política, porque los cambios no lo harán los políticos, sino la sociedad civil comprometida...

Crisis de valores

Tenemos que terminar con la idea distorsionada que hacer política, es para reeditar ganancias personales.

La práctica política hasta este momento vivida en nuestro país, consiste en una especie de plan de ocupación de cargos para vivir subsidiados por el Estado. Y, aún más, los mismos políticos admiten que responden a cuotas partidarias y lo dicen sin que se les caiga la cara de vergüenza.

...hoy día seguimos con los vicios de épocas pasadas, el prebendarismo político, los padrinos y, lo que es más, la idea de algunos nostálgicos de que en la época pasada se vivía mejor...Se entiende que este problema se origina de la falta de educación e información en todos los aspectos...no hemos evolucionado en el aspecto cívico...

Debemos fortalecer la integridad de nuestros ciudadanos revalorizando los principios fundamentales que hacen a una persona de bien, para que vuelvan a recuperar la capacidad de distinguir lo bueno de lo malo y elijan adecuadamente a nuestros gobernantes y no se dejen engatusar por aquellos que prometen medidas populistas fantásticas, imposible de llevarlas a cabo en la realidad.

Falta de información y formación política

Necesitamos para los próximos años, jóvenes preparados con una nueva mentalidad, para ocuparse del destino de este país.

Solo vamos a poder cambiar este país si cambiamos la mentalidad de la gente, si trabajamos en la educación, en la formación política y cultural de la juventud, si ayudamos a crear nuevos líderes para una nueva sociedad. Y, ante estas circunstancias, estamos convencidos de que somos los jóvenes quienes vamos a cambiar el rumbo del país en forma mancomunada.

Para lograr la integración plena de los jóvenes en la sociedad, se reclama una mayor participación en las decisiones, instalando foros ciudadanos destinados a los jóvenes, promocionando debates con las autoridades, fomentando desde la edad escolar la participación activa en los problemas cotidianos....

...cabe señalar que los pocos intentos de educación cívica se generan de parte de organizaciones privadas u ONGs, pues el gobierno está sumido en una constante puja por el equilibrio de los poderes, los partidos políticos hacen lo mismo, la Iglesia, por su parte, se mantiene en una postura que no le comprometa en demasía con ninguna de las partes...

Falta de acceso a la educación y al empleo

A la exigencia de las generaciones mayores para que los jóvenes se integren a la sociedad, se pone de manifiesto una crítica hacia los mecanismos convencionales de articulación laboral. Específicamente, la educación. En este sentido, el joven se

ve frenado por una educación mediocre que recibió en la escuela y en el colegio, una formación académica desfasada en el tiempo...es tanto lo que nos piden y tan poco lo que nos dan para lograr todo.... Es bien sabido que las oportunidades son pocas y los postulantes a ellas somos muchos...

Escuchamos decir a los políticos que la juventud es el futuro del País. Tal vez sea así, pero este discurso lo venimos escuchando hace ya bastante tiempo. Preferiría el término de presente, pero un presente en el que tengamos las herramientas necesarias para sentirnos protagonistas, protagonistas de un cambio con paz y justicia social...donde no existan las recomendaciones para entrar a trabajar, tal vez un país de ensueño, pero eso es lo que hacemos los jóvenes en esta edad, soñar.

Las oportunidades...

Nuestro pasado autoritario reciente, invita a reflexionar sobre muchos temas relevantes para cualquier democracia, obliga a mirar el pasado y aprender de éste. Es a partir de esto que debemos comenzar a dialogar, a convivir en el espacio público, a participar en calidad de ciudadanos.

Ante los múltiples desafíos identificados, las oportunidades para superarlos se plantean a partir de la necesidad de institucionalizar nuevas formas de articulación entre el Estado y la ciudadanía a modo de hacer la gestión pública más susceptible a las demandas emergentes de la sociedad. Es imprescindible acercar la función pública a la gente mediante la promoción permanente de la participación y el reconocimiento de la nueva sociedad más emprendedora e independiente, construyendo un escenario de relación Estado-Sociedad Civil basado en la creatividad, en el encuentro y diálogo constante y en el reconocimiento de los distintos roles que cada uno cumple.

Asimismo, tenemos que buscar una nueva forma de democracia que amplíe las oportunidades de participación social en las decisiones colectivas, ya sea mediante instrumentos de democracia directa como el referéndum..., donde el pueblo decide directamente ciertos problemas y de control democrático, es decir, una mayor fiscalización ciudadana de la democracia tanto a nivel horizontal como vertical.

Por último, se advierte que no basta querer la Democracia, es necesario construirla y ... se deben buscar y crear mecanismos que no sólo canalicen, sino que incentiven la participación ciudadana, asegurando la gobernabilidad, entendida...como la capacidad del gobierno de responder a la agenda pública.

Discursos inaugurales

Discurso Inaugural

II CURSO REGIONAL PARA LA FORMACION DE JOVENES LIDERES DEL MERCOSUR SOBRE INSTITUCIONES, VA- LORES Y PRACTICAS DEMOCRATICAS

Adrián Castillo

Viceministro de la Juventud de la República del Paraguay
Asunción, 8 de noviembre de 1999

El Viceministerio de la Juventud, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, está empeñado en generar acontecimientos y crear conciencia sobre los nuevos tiempos que vivimos en el país y la región. En tal sentido, promovemos la realización del “II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas”, que se constituye en un emprendimiento de carácter político y académico. Es político porque los participantes en este curso somos dirigentes políticos y sociales comprometidos con la construcción de sociedades libres y justas, y académico porque este evento quiere convertirse en un escenario en el cual se puedan generar pensamiento y reflexión, a fin de acercar racionalidad a nuestro compromiso político.

Aprovecharemos las jornadas del curso para aprender mediante el intercambio de experiencias. Nuestro objetivo será el de incorporar imaginación, ideas y generosidad al quehacer práctico y cotidiano de la política.

Expresando y testimoniando el momento de participación y pluralismo político que viven nuestras sociedades, han sido invitados a participar jóvenes que representan lo más variado del espectro político de la región.

Creemos que las democracias que estamos construyendo deben ser profundizadas con criterios de inclusión política que eliminen las viejas prácticas de exclusión. Debemos superar el enfoque que entiende la política como la relación amigo-enemigo. Construyamos el consenso no como un fin en sí mismo sino como el medio que nos permita realizar las políticas necesarias.

Sabemos que la agenda de la democracia en la región tiene capítulos políticos, económicos y sociales. Las democracias que vamos a construir deben reconciliar el concepto de la libertad con el de la solidaridad y expandir la igualdad social sin atentar en contra de la diversidad étnica, política, cultural y de género de nuestras sociedades.

Queremos democracias que resuelvan pacíficamente los conflictos sociales y que atenúen la tensión que existen entre la igualdad y diversidad. Tenemos que emprender la tarea de democratizar la democracia. Para ello, qué mejor cosa que fortalecer el desarrollo institucional y hacer que nuestro comportamiento político apunte a la gobernabilidad democrática.

Debemos ser conscientes que la profundización de la democracia requiere un proceso de cambio, de constante fortalecimiento y expansión de la ciudadanía social. A tal fin, debemos encarar el desafío de construir la ciudadanía política y social.

No podemos seguir manteniendo modelos de sociedades en las cuales la democracia tiene una dimensión política institucional sin contenido social. Queremos democracias gobernables que cuenten con vigor institucional y no carezcan de contenido social. Deseamos democracia política y calidad de vida, crecimiento económico y equidad social. Buscamos construir la sociedad abierta en la que se garanticen para nuestros pueblos trabajo, educación, salud e igualdad de oportunidades para todos.

En un mundo global, la función de gobernar se ha convertido en una tarea compleja. Conviene comprender que la excelencia en la gestión pública y en el trabajo político hace inevitable que acerquemos racionalidad y conocimiento a los mecanismos de decisión. Por ello, este curso nos será de mucha utilidad, porque nos apropiaremos de instrumentos teóricos y de categorías científicas que nos permitirán analizar con rigor nuestras realidades, para así ser capaces de propiciar el cambio que nuestras sociedades necesitan.

El filósofo francés Voltaire decía que “ las revoluciones son peligrosas, no cuando vuelan alto sino cuando no saben hacia donde vuelan”. Repito esta reflexión porque estoy seguro que después de estas jornadas de análisis y debate, recibiremos el aporte intelectual necesario para que los jóvenes seamos más protagonistas de un proceso de modernización reflexiva que concilie la libertad con el orden y el progreso con la equidad social.

Damos votos de fe y confianza en el devenir de la democracia de toda la región e instamos a que mancomunadamente enfrentemos los grandes desafíos de hoy. Sólo así saldremos adelante y dejaremos atrás los difíciles momentos que viven nuestros países y el mundo entero.

Discurso Inaugural

II CURSO REGIONAL PARA LA FORMACION DE JOVENES LIDERES DEL MERCOSUR SOBRE INSTITUCIONES, VALORES Y PRACTICAS DEMOCRATICAS

Luis Angel González Macchi

Presidente de la República del Paraguay

Asunción, 8 de noviembre de 1999

En mi calidad de Presidente de la República, les doy la más fraternal bienvenida en nombre del pueblo paraguayo, un pueblo que en los últimos meses está viviendo sus días más gloriosos, porque por primera vez la democracia se presenta como un sueño posible, que sólo depende de nosotros, de nuestra voluntad y de nuestras convicciones.

El devenir político del Paraguay es un largo proceso dominado por regímenes autoritarios, por lo que hoy estamos embarcados en la construcción de una cultura democrática, convencidos de que ella es la única fuerza capaz de generar cambios radicales y consistentes en el comportamiento de los hombres y de las mujeres, y es la que ha de consolidar con rasgos de durabilidad esa nueva forma de vida y de relacionamiento entre las personas.

Las lecciones trágicas del pasado nos obligan a asumir el presente con la responsabilidad que garantice el estado de Derecho, con libertad y con justicia social.

Como solía repetir el desaparecido pedagogo brasileño, Paulo Freire, estamos exigidos a aprender lo que fuimos, para conocer lo que somos y saber lo que queremos ser.

Por eso, a los que hoy participan de este encuentro formador de líderes de cara al tercer milenio, puedo decirles orgulloso que si hoy tenemos un nuevo Paraguay es porque contamos con una juventud admirable que luchó por este presente democrático, y que prefirió entregar la vida de pie antes que pasar bajo el yugo de la humillación y del sometimiento. Es una juventud que sabe hacia

donde se dirige, consciente de que el futuro nunca más debe significar; ni como posibilidad remota, un retorno a los días de la dictadura, de la alienación, de la transferencia de la libertad y de la cuadriculación del pensamiento.

Es, por lo tanto, una juventud que derrumba el mito del conformismo, de la indiferencia y del que me importa.

Ustedes, queridos jóvenes, son los agentes catalizadores del cambio social, la dinámica que mantiene en movimiento la locomotora de la historia, en que la tensión dialéctica, al fin, ha de llegar a la síntesis fecunda de una sociedad plural, libre e igualitaria.

La historia de la humanidad es una sucesión de sueños y de esperanzas, protagonizada por quijotes y por jóvenes, y por jóvenes quijotes.

Hace treinta años, el mundo miraba absorto la fiesta de rebeldía de una generación pletórica de utopías que anhelaba llevar la imaginación al poder; mientras llenaba las paredes con la inscripción más emblemática de la libertad: “Prohibido prohibir”. Este movimiento terminó siendo bautizado como el “Mayo francés”.

Treinta años después, en un lejano país de Sudamérica, millones de personas presencian en vivo y en directo, a través de los medios de comunicación, el coraje de un grupo de jóvenes, que con los puños en alto —en señal de contestación al poder arbitrario—, inicia una genuina insurgencia popular, con el canto como bandera y con la dignidad como armadura, para reconquistar los amenazados territorios democráticos. A esta gesta, rememorando tal vez las ilusiones de tres décadas atrás, se la conoce hoy como el “Marzo paraguayo”.

Esta conjura ética surgió desde abajo, como nacen las verdaderas revoluciones, y en sus trincheras se agolparon primero los jóvenes, luego los campesinos, y finalmente, obreros, amas de casa, intelectuales, religiosos, y todas aquellas personas comprometidas con el futuro de la patria. De la voluntad soberana del pueblo de rebelarse contra las dictaduras, nace el Gobierno de Unidad Nacional que honrosa y constitucionalmente presido, y cuyas acciones se encuentran rigurosamente enmarcadas dentro de las disposiciones legales y las que determinan nuestra Constitución Nacional. Es, en consecuencia, un Gobierno legítimamente constituido y legalmente ejercido.

En el Gobierno, por primera vez, tienen participación, voz y poder de decisión, los más representativos partidos políticos del Paraguay. Es un Gobierno de convergencia alrededor de intereses comunes y de respeto a nuestras naturales diferencias.

Como representantes de seis países vinculados al Mercosur saben que la integración es una necesidad impostergable para la supervivencia de los pueblos, para un desarrollo sostenido y sustentable, en un marco de equidad y respeto mutuo.

Mientras los pueblos de otros continentes se unen para luchar contra las extremas desigualdades sociales, nosotros no podemos seguir en la periferia de los acontecimientos, sino que estamos obligados a ser sujetos y actores de nuestra propia historia.

Las venas de América Latina siguen abiertas y se desangran en la pobreza, en la iniquidad, en el analfabetismo y en la discriminación. Contra estos males debemos dirigir nuestros esfuerzos, por encima de las disputas estériles y del retoricismo improductivo.

Pero más grande aún es el reto de la globalización, la predicción cumplida de Marshall MacLuhan, cuando ella quiere representar la pérdida de nuestra identidad, la supremacía de una cultura sobre otra o una nueva forma de dominación por razones de fuerzas políticas o poderío económico de algunas naciones.

Es un reto que debemos enfrentar con la sapiencia y la experiencia de los mayores, y el talento, la iniciativa y natural inconformismo de los jóvenes. Necesitamos asimilar otras culturas, compartir el conocimiento, adecuarnos a los nuevos conceptos del nacionalismo, pero sin renunciar a nuestras tradiciones y a nuestros valores.

Porque solamente con el rescate de los valores inmutables podremos sobrevivir en este mundo convulsionado por el consumismo, por la ilusión de la felicidad que se vende en las tiendas y por el materialismo desmedido que cataloga al hombre por lo que tiene y no por lo que es. Que la globalización no anule nuestra condición de ciudadanos para degradarnos a la categoría de simples consumidores.

Hagamos un pacto ético para fortalecer la democracia y combatir efectivamente las desigualdades. Construyamos nuestra integración plena fundada de la tolerancia, la solidaridad y el respeto, que es el camino ineludible para conquistar el bienestar colectivo mediante una distribución justa de las riquezas. Es, en definitivas, el tránsito hacia la cultura de la paz.

Cuánta razón tiene el escritor mexicano Carlos Fuentes cuando asegura que si sólo se ahorrara el 1% de lo que las naciones gastan en armamentos, todos los niños del mundo tendrían un banco y un pizarrón frente al cual sentarse.

Por ello, debemos forjar la sociedad de las ideas trascendentes, del acceso universal a la educación y a la salud, de la solidaridad, de los valores sustantivos, donde descubramos al otro no como un adversario al que se debe destruir sino como hermano con el que debemos edificar.

Al reiterarles mi más cordial bienvenida, les digo que si hoy está en manos de ustedes cambiarle el rostro al mundo en un nuevo siglo que empieza, es nuestro el compromiso de testimoniar nuestras conductas y nuestros actos con ejemplos dignos de imitar, como un espejo moral, para mantener intactos los viejos sueños y encendidas las llamas de las utopías.

Ensayos de becarios

Argentina

LA REVOLUCION SILENCIOSA: LA DEMOCRACIA PARITARIA

María Rosa Avila

Ante el desafío y la complejidad que implican las transformaciones para el logro de la equidad de género, en el marco de la Conferencia Mundial de la Mujer¹ en Beijing, se formula como un objetivo estratégico la inclusión de la perspectiva de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales así como crear mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer. Del mismo modo, dentro de la Plataforma de Acción Mundial, en el capítulo dedicado a la mujer en el ejercicio del poder y la toma de decisiones, se enuncia otro objetivo estratégico: adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, medidas que los Estados signatarios se han comprometido a hacer efectivas.

La discriminación contra la mujer se sustenta esencialmente en la división sexual del trabajo, la cual se ha establecido de manera desigual, jerárquica, asignándole a la misma un carácter natural, es decir biológico, lo que la hace en principio inmodificable. La pertenencia de la mujer al mundo de la reproducción doméstica, signó las otras inserciones tanto en el trabajo asalariado como en la participación política. Esta desigual y jerárquica división sexual del trabajo, y su reproducción al interior de los partidos políticos, originó que a las mujeres se les haya asignado los trabajos del hacer y no del pensar, de la práctica de tareas y acciones políticas y no del diseño de políticas. Aun hoy los aparatos partidarios siguen siendo muy reacios a una representación más paritaria por sexos en los lugares de decisión².

Con el gran empuje del movimiento feminista, tanto a nivel mundial como nacional, se logra concientizar y construir lo que Cecilia Lipszyc llama una “con-

1 Marco Jurídico: La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer tiene rango Constitucional desde 1994, C.N. art. 75 inc. 22, inc. 23, art. 37 y demás tratados y compromisos contraídos previamente y en las Conferencias Mundiales de la Mujer a partir de 1975, especialmente en Nairobi donde se subscriben las Estrategias de Nairobi y Beijing donde se aprueba la P.A.M. (1995).

2 Véase pp.3-4 en Lipszyc, Cecilia. 1994. *Informe Final Nacional Argentina*. Conferencia Mundial sobre la Mujer.

tracultura” que visibiliza y legitima en lo político la problemática de subordinación de las mujeres y logra además colocar el tema de la discriminación en todas las agendas políticas de gobierno.

Si admitimos y sostenemos que el ejercicio de la soberanía entre los dos sexos, implica que ninguno de los dos puede atribuirse **solo** el ejercicio de la misma, siendo esta dualidad inherente al cuerpo electoral, frente a la hipótesis de una democracia directa, el electorado, se dividiría de hecho, **naturalmente** entre varones y mujeres. Entonces solo, “...el progreso de la democracia hacia la paridad constituiría una ruptura justa con la unificación masculina y forzosa de la comunidad política...”³.

Existe prácticamente el mismo número de ciudadanas que de ciudadanos, siendo la integración de los partidos mixta y la afiliación a los partidos políticos casi del 50% de mujeres y el otro 50% de varones, entonces ¿cuáles son las causas de que haya tan pocas mujeres en cargos electivos y partidarios?. La subrepresentación de las mujeres en el sistema político instaura la necesidad de idear los mecanismos que contribuyan a establecer su inclusión efectiva.

Partimos de un cuestionamiento a los procedimientos sexistas que aun persisten dentro de los partidos políticos para la selección de candidaturas a los cargos electivos, del armado y del diseño de la plataforma de gobierno, y planteamos la necesidad de sancionar y aplicar cupos dentro de los mismos a favor de las mujeres, para tratar de modificar las prácticas discriminatorias y transformarlas en el marco de una democracia paritaria.

Sylviane Agacinsky afirma que el principio de la paridad implica la presencia de mujeres ausentes del ejercicio de la representación, pero que estas no estarán representando solo a las mujeres, sino a la Nación. Una ley que habilitara efectivamente la mixtitud, no sectorizaría, sino que llevaría al sistema político a las mujeres, que han sido desde siempre parte de la sociedad y de los partidos políticos cuyas prácticas aun hoy las excluyen.

Es esta presencia la que brindará la calidad de mixtitud y legitimará al sistema democrático pues cuando hablamos del sistema como “la institucionalización de la incertidumbre” estamos aceptando que reconoce y permite un canal de expresión política de la heterogeneidad y dualidad de la sociedad.

La posibilidad de sufragar nunca implicó la necesidad de contar con una proporción de mujeres entre los representantes, “ni la idea de igualdad de derechos, ni la idea de democracia, hacen referencia a un ideal de mixtitud efectiva

3 Véase p. 171 en Agacinsky, Sylviane. 1999. *Política de Sexos*. Buenos Aires: Editorial Taurus.

en los puestos de elección, aun menos a un reparto igual o equitativo del poder. Únicamente la idea de paridad contiene esta exigencia de reparto⁴. Dicho de otra forma, la idea de paridad va más allá de la igualdad ante la ley entre varones y mujeres; que tengamos los mismos derechos —como lo establece el principio de igualdad— no implica exigencia alguna en cuanto a la mixitud, ni en cuanto al reparto de cargos o funciones.

Un parlamento mixto efectivamente representará la mixitud humana de la nación, no como un reflejo sino como una figura, esta teoría se basa más en la doctrina de los derechos humanos que en la de la ciudadanía; la paridad pasa a ser así una interpretación política de la diferencia entre los sexos.

Luego de años de lucha, el 6 de Noviembre de 1991, se consagra la inclusión de las Cuotas Mínimas de participación política de las mujeres en la legislación electoral nacional⁵. La Ley Nro. 24.012 o Ley de Cuotas, fue considerada una reparación histórica⁶ y ha sido una conquista de las mujeres políticas en base a la conformación de una innovadora y efectiva alianza de género interpartidaria⁷.

El impacto de la Ley de Cuotas se puede observar comparando los resultados de las elecciones legislativas realizadas en 1985, 1991, 1993 y 1995, en donde los porcentajes de mujeres electas Diputadas sobre el total de miembros de la Cámara, ha ido en aumento: 4,3%, 5,4%, 13,2% y 27,6% respectivamente.

Aún siendo muy significativos estos logros en cuanto a representación de mujeres en cargos electivos, no se puede decir lo mismo sobre la presencia de mujeres en las conducciones nacionales de los partidos políticos. Como podemos apreciar en el cuadro, la afiliación de mujeres a los partidos es alta. Sin embargo, esto no se traduce en una presencia femenina proporcional en los órganos de decisión partidaria.

Unión Cívica Radical⁸

Partido Justicialista⁹

4 Véase p. 156 en Agacinsky, 1999.

5 Por el cual las listas de candidatos de los partidos políticos, para ser oficializadas, deben tener un mínimo del 30% de mujeres, y en proporciones con posibilidad de resultar electas. Proyecto de la Senadora Margarita Malharro de Torres.

6 Véase p 5 en Beltrán, Lubertino M.J. 1992. "Historia de la Ley de Cuotas". *Cuota Mínima de Participación de Mujeres. El Debate en Argentina*. Bueno Aires: Fundación Friedrich Ebert.

7 Estudios e Investigaciones sobre la Mujer. Información Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria. 1996

8 Datos construidos por Cecilia Lipszyc –Auerbach.

9 Datos construidos por Cecilia Lipszyc –Auerbach.

Varones: 1.447.466 (51%)	Varones: 2.014.025 (52%)
Mujeres: 1.386.854 (49%)	Mujeres: 1.835.287 (48%)
Total: 2.834.320 (100%)	Total: 3.849.312 (100%)

En 1994, había cinco mujeres ocupando cargos de decisión dentro del Partido Justicialista, de un total de 51, es decir, el 9,8% de los cargos. En la Unión Cívica Radical, solo una mujer ocupaba un cargo de los 23 existentes, es decir el 4,3% y ninguno de estos cargos era a nivel de Presidencia, Vicepresidencia, ni Secretaría General en ninguno de los dos partidos. En este sentido, no se registran diferencias substanciales en los partidos sean de centro de izquierda o de derecha, más allá de las diferencias ideológicas.

En Argentina no existen sistemas de cuotas de mujeres para los cargos directivos partidarios. Es por eso que ante lo expuesto —que muestra como no se han podido remover dichos obstáculos hasta nuestros días— se sostiene la necesidad de impulsar una reforma en la Ley Orgánica que regula los Partidos Políticos, la cual establecerá que no se podrá nombrar más del 60% de un cuerpo colegiado de un solo sexo, tanto para cargos partidarios como para conformar y constituir las Mesas directivas o Juntas, específicamente en el caso de la Presidencia y Vicepresidencia si se nombrara un varón en la presidencia, en el cargo inmediato inferior deberá nombrarse una mujer. Del mismo modo se conformarán las listas para cargos partidarios, garantizando que en el armado de las mismas las mujeres ocupen lugares con posibilidades de ser electas.

En este sentido para fortalecer el acceso de las mujeres a los lugares de toma de decisión es fundamental la creación y la profundización de alianzas, la generación de instancias y espacios de trabajo en forma mancomunada con las organizaciones no gubernamentales y el movimiento de mujeres y de esta forma lograr una mayor visibilización de ciertas problemáticas que hoy son parte de la agenda, pero sin ser consideradas como prioritarias.

Más allá de la inclusión efectiva de las mujeres en los ámbitos decisorios de los partidos, esta reforma podrá generar cambios tanto en las prácticas políticas (modificando, por ejemplo, la excesiva abstracción de las mismas), así como el surgimiento de nuevas prácticas. El acceso a cargos de representación de mujeres, con o sin perspectiva de género, es de vital importancia no solo para generar un cambio dentro de los partidos políticos sino como eje propulsor de nuevos modelos de liderazgos.

Las mujeres políticas deben atender como un objetivo prioritario la reformu-

lación, el rediseño y el cuestionamiento de los partidos políticos y su organización. Para esto, será necesario fortalecer los lazos de solidaridad entre las mujeres, dejando de lado prácticas que refuerzan posturas individualistas o que facilitan la cooptación. Será de suma importancia el acompañamiento y apoyo que se brinde tanto desde el movimiento de mujeres como desde las organizaciones no gubernamentales monitoreando y haciendo un seguimiento de las acciones que se ejecuten o consensuen.

Solo profundizaremos la democracia abandonando mecanismos y prácticas excluyentes, creando y permitiendo que se deje de lado la masculinización de la política y los efectos propios que conlleva en la representación. Por lo cual aspiramos a luchar contra toda forma de subordinación que exista en las relaciones sociales y no solo contra aquellas vinculadas al género, “una interpretación que nos permite entender como es construido el sujeto a través de diferentes discursos y posiciones de sujeto, lo cual es ciertamente más adecuado que una interpretación que reduzca nuestra identidad a una posición singular, ya sea de clase, raza o género”¹⁰.

CONCLUIMOS SUSCRIBIENDO A LAS PALABRAS DE ELISABETH MINNICH:

Lo que estamos haciendo es comparable a lo que Copérnico hizo rompiendo nuestra geocentricidad (es decir, nuestra confortable convicción de que todo el universo giraba alrededor de la Tierra), Darwin, rompiendo nuestra especiecentricidad (nuestra querida creencia en la especie humana como algo único y separado del resto de la creación). Nosotras estamos rompiendo la androcentricidad (o, lo que es igual, la confortable y querida creencia en la primacía de la masculinidad) y este cambio es igualmente fundamental, peligroso y apasionante.

10 Véase p. 21 en Mouffe, Chantal. 1993. “Debate Feminista. Feminismo, Ciudadanía y Política Democrática Radical”.

Bolivia

LA OBRA LEGISLATIVA DE LOS GOBIERNOS BOLIVIANOS EN DEMOCRACIA, 1982-2000: CIFRAS E INFLUENCIA

Salvador Romero Ballivián

Desde la recuperación de la democracia en 1982, cinco gobiernos constitucionales se han sucedido en Bolivia, presididos por Hernán Siles Zuazo (1982-1985), Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y Hugo Banzer (1997-2002)¹. Ellos han intentando asentar un paisaje político nuevo, constituido por tres ejes de consenso: la democracia representativa, la economía de mercado y el multiculturalismo, valores poco conocidos, percibidos con desconfianza o con franca hostilidad al concluir los años 1970.

Los gobiernos contribuyeron de formas distintas y con intensidad variable a la consolidación de estas líneas de convergencia. El texto procura establecer una evaluación comparativa de los trabajos gubernamentales desde Siles Zuazo hasta Banzer midiendo su labor legislativa en términos cuantitativos, señalando el número de leyes y de decretos supremos aprobados durante una gestión presidencial y cualitativos, investigando cuales de esas leyes y decretos son hoy juzgados más relevantes.

Se intentó asociar esos datos con un índice de mandato de cada gestión presidencial, elaborado básicamente a partir de la fuerza parlamentaria y del movimiento de bancadas entre dos elecciones². Los índices de mandato, que pueden llegar a un máximo de 1.5 son los siguientes:

- Gobierno de Siles Zuazo (UDP): -0.03
- Gobierno de Paz Estenssoro (MNR-ADN): 0.43
- Gobierno de Paz Zamora (MIR-ADN): 0.18
- Gobierno de Sánchez de Lozada (MNR-UCS-MBL): 0.34
- Gobierno de Banzer (ADN-MIR-UCS): 0.31³

1 Este texto forma parte de un ensayo más general *Reformas, conflictos y consensos* publicado por Fundemos en 1999. Este artículo constituye una versión actualizada de los fragmentos salientes del texto inicial.

2 Para detalles sobre los métodos de cálculo, véase pp. 11-19 en Romero, 1999.

En el **Cuadro 1** se muestra la cantidad de leyes, decretos supremos y estados de sitio aprobados por los distintos gobiernos entre 1982 y mayo de 2000. En los **Cuadros 2 y 3** se presenta la percepción sobre la influencia de ese trabajo normativo en la vida colectiva⁴.

Cuadro 1: NUMERO DE LEYES, DECRETOS SUPREMOS Y ESTADOS DE SITIO APROBADOS POR LOS GOBIERNOS BOLIVIANOS 1982 – 2000

Gobierno Sitio	Leyes	Decretos supremos	Estados de Sitio
Siles Zuazo 1982-1985	231	1815	0
Paz Estenssoro 1985-1989	347	1246	2
Paz Zamora 1989-1993	381	1330	1
Sánchez de Lozada 1993-1997	287	1186	2
Banzer 1997- abril 2000	302	987	1

CUADRO 2: PRINCIPALES LEYES CITADAS SEGUN GOBIERNO Y EVALUACION NEGATIVA

Gobierno	Ley o Decreto	Cantidad de veces Citado (en %)	
		Evaluación Negativa (en %)	
Paz Estenssoro	DS 21060	100	7.1
Sánchez de Lozada	Ley de Participación Popular	64.2	
Sánchez de Lozada	Ley de Capitalización	64.2	11.1
Sánchez de Lozada	Ley de Reforma Constitucional	50	
Paz Estenssoro	Ley 1008	42.8	83.3
Paz Zamora	Ley SAFCO	42.8	
Paz Zamora	Ley Electoral	42.8	
Paz Estenssoro	Ley de Reforma Tributaria	35.7	
Paz Zamora	Ley de Inversiones	21.4	
Sánchez de Lozada	Ley del Banco Central	21.4	
Sánchez de Lozada	Ley de Reforma Educativa	21.4	
Sánchez de Lozada	Ley del SIRESE	21.4	
Banzer	Ley de la Defensoría del Pueblo	21.4	

Cuadro 3: OTRAS LEYES Y DECRETOS CITADOS EN LA ENCUESTA

Gobierno	Otras Leyes y Decretos	Evaluaciones	
		Positivas	Evaluaciones Negativas
Siles Zuazo 1982-1985	2 leyes/1 decreto	3	1
Paz Estenssoro 1985-1989	0	0	0
Paz Zamora 1989-1993	2 leyes	3	0
Sánchez de Lozada 1993-1997	3 leyes	5	1
Banzer 1997- Octubre 1999	8 leyes	11	1

4 Los cuadros 2 y 3 fueron contruidos a partir de una encuesta a investigadores, políticos y periodistas de diversas corrientes políticas. Se les solicitó mencionar los siete decretos o leyes que creían más importantes para el país en cualquier campo desde el gobierno de H. Siles Zuazo hasta el presente, vale decir hasta la primera mitad de la gestión de H. Banzer.

La obra legislativa de los gobiernos democráticos, 1982-2000

La gestión de **Hernán Siles Zuazo (1982-1985)** constituye casi un caso ideal - tipo de las dificultades de un gobierno sin mandato, paradójicamente a pesar del masivo triunfo electoral de la Unión Democrática y Popular (UDP) en 1980. En efecto, se entiende por índice de mandato por una parte el movimiento electoral de un partido o coalición entre una elección y otra, vale decir la legitimidad de su triunfo, y por otra parte el control de los instrumentos de la gobernabilidad, en especial de la disposición de una mayoría parlamentara⁵. Así, el frente de izquierda, aunque obtuvo el porcentaje más holgado en una elección desde 1979, careció de un mandato efectivo pues no alcanzó la mayoría ni en la cámara de diputados ni en la de senadores. No dejó reformas de envergadura pese a las ambiciones y las plataformas políticas de sus integrantes. Tampoco superó los conflictos y barreras que duros actores sociales, como el sindicalismo y el empresariado, y políticos le impusieron. Frente a las reacciones de oposición reveló sus flaquezas y cedió: por debilidad y por preferencia política nunca recurrió al estado de sitio para imponer sus proyectos. Su línea varió de un «paquete económico» al otro y ninguno pudo ser sostenido, lo que agravó la espiral de la inflación. Al final cayó vencido tanto por los conflictos como por la imposibilidad de traducir sus aspiraciones en medidas efectivas.

Sin soporte, promulgó un número limitado de leyes, el más bajo de un gobierno desde 1982 hasta la fecha. Ello tradujo un balance modesto en términos de cambio en el área económica, social y política, más todavía porque pocas de las leyes ejercieron una influencia durable sobre la marcha del país y una parte muy significativa de aquellas fue de mero trámite administrativo. El abundante recurso al Decreto Supremo (DS), por encima de cualquier otra gestión corroboró la fragilidad parlamentaria de la UDP. Por ello, pocos textos legales de la UDP son hoy considerados importantes en el destino nacional: en la encuesta ninguna apareció entre las 10 primeras. Se mencionó aisladamente, una con carácter negativo, el Decreto de la «desdolarización» de los ahorros bancarios y una vez positivamente la Ley Orgánica de Municipalidades que abrió el camino para la democracia local.

El polo opuesto correspondió a **Víctor Paz Estenssoro (1985-1989)**, quien dispuso del mayor mandato electoral, conseguido con un fuerte empuje electoral en 1985 de la Acción Democrática Nacionalista (ADN) y del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), ampliado por una crisis socio-económica de dimensiones inéditas. Contó con mecanismos para imponer y sostener un viraje radical a las orientaciones públicas previas como probó en dos oportunidades decretando estado de sitio. En efecto, el texto más citado en las encuestas resultó

5 Véase p 106 en Keeler, John. 1994. *Réformer (les conditions du changement politique)*. Paris: PUF.

el Decreto Supremo 21060, que sin duda por los mecanismos de urgencia se impuso en la práctica a normas de mayor jerarquía, y que aún simboliza el inicio de una nueva época, la del neo-liberalismo (por cierto, resultó de los pocos decretos mencionados por todos los entrevistados). Considerando mayoritariamente benéfico, incluso sus detractores no pudieron omitirlo. Con todo, la administración de Víctor Paz Estenssoro no usó mucho el decreto supremo. Prefirió consolidar su obra con la promulgación de leyes: 347, el segundo número más elevado del periodo democrático.

Sentó cimientos para una base económica distinta de la impuesta por la revolución de 1952, debilitó durablemente a la poderosa Central Obrera Boliviana (COB) al dismantelar una exigua Corporación Minera de Boliva (COMIBOL), enfrentó con dureza las huelgas sindicales, impulsó el fortalecimiento de nuevos grupos sociales y afirmó que la estabilidad y el posterior desarrollo requerían que el nuevo curso no sea desviado. Paralelamente, la democracia se fortaleció con la atención concedida a la gobernabilidad, lograda por un pacto parlamentario entre el MNR y ADN. Al lado de la supremacía indiscutida del 21060, pocas leyes de Víctor Paz Estenssoro fueron citadas pero con repetidas menciones: la Reforma tributaria y sobre todo la 1008, destinada a combatir el tráfico de drogas, mal considerada en general por sus aspectos represivos, siendo la única que recibió más críticas que apoyos de toda la encuesta. Las menciones negativas revelan, a su manera, el carácter polémico y conflictivo que tuvo la última gestión presidencial de Víctor Paz Estenssoro.

La administración de **Jaime Paz Zamora (1989-1993)** ilustró la restricción en la ambición reformadora de un gobierno investido de un mandato modesto. Su iniciativa quedó limitada por los resultados electorales que indicaron que el apego a la estabilidad macro-económica primó en un país aún golpeado por el caótico gobierno de la UDP. Ese factor disminuyó aún más el «estado de gracia» para cambios enérgicos. Las reformas principales, en mejoramiento de las instituciones democráticas y el reconocimiento de la diversidad cultural, provinieron en parte de las exigencias reiteradas de muchos actores sociales para lograr que se tomen en cuenta estos temas.

Más allá de las limitaciones descritas, la gestión de Jaime Paz Zamora se reveló fructífera en el plano de la legislación. Aprobó el mayor número de leyes del periodo democrático y se respaldó asimismo en los decretos supremos pero sólo un par dejaron huellas profundas en opinión de los entendidos: la Ley Electoral y la Ley Sistema de Administración Fiscal y de Control Gubernamental (SAFCO), símbolos del fortalecimiento de las instituciones democráticas. Tal vez por ello ninguna fue desaprobada. Varias otras leyes fueron citadas pero en proporciones menores - en especial de la Ley de Inversiones - lo que tradujo la ausencia de acciones que jugase como faros de su labor presidencial. Ante los conflictos, se mostró cauteloso, prefiriendo el camino de las negociaciones e incluso el retiro en

temas considerados importantes pero espinosos, como el contrato de explotación del salar de Uyuni. Sólo en una oportunidad dictó el estado de sitio, para controlar las protestas del magisterio. La política de cambios moderados y el perfil bajo ante los problemas sociopolíticos compartieron, en realidad, la misma raíz.

Panorama diferente rodeó a la gestión de **Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)**, provisto de un mandato fuerte del electorado para escoger un camino de reformas que profundizaron significativamente las preferencias anteriores. Retiró al Estado de los sectores productivos y de servicios, completando ese proceso con la introducción de un nuevo sistema de seguridad social. A este nuevo diseño económico liberal, añadió una nueva configuración política. Robusteció el poder de las regiones, les transfirió nuevas competencias y recursos en desmedro de la administración central, atacó algunas de las fallas básicas del sistema judicial, mientras la reforma educativa supuso uno de los más serios esfuerzos por aplicar algunas de las tesis del multiculturalismo.

Este conjunto de cambios que tocaron casi todas las esferas de la actividad pública se logró con la aprobación de leyes importantes aunque poco numerosas. Las entrevistas indican aquello: Gonzalo Sánchez de Lozada tiene el mayor número de leyes consideradas claves del periodo democrático. Sobresalen la Ley de Participación Popular, el segundo texto más importante del período con la ley de Capitalización y la ley de Reforma Constitucional. En lugares inferiores pero con varias menciones aparecen la Ley del Sistema de Regulación Sectoral (SIRESE) y la de Reforma Educativa. Si el número de leyes promulgadas no fue superior, influyó sin duda la decisión adoptada durante gran parte del mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada de congelar la creación de unidades territoriales (cantones o municipios), que representó el 39.3% de las leyes aprobadas bajo el gobierno de la UDP y el 39.8% de las del periodo de Jaime Paz Zamora. El recurso al Decreto Supremo, pese a ser el más bajo de todo el periodo democrático, parece situarse dentro de los marcos acostumbrados de una gestión presidencial, algo por encima del millar.

Este trabajo reformador encontró en reiteradas ocasiones frentes de resistencia que, en tonos distintos, criticaban los fundamentos mismos de las opciones elegidas (algunas leyes todavía llevan esa marca, como la Ley de Capitalización, con varias críticas). Sin embargo, el gobierno no pasó de concesiones menores a la hora de aprobar las leyes y los decretos, venciendo las críticas partidarias y sociales. En dos momentos respaldó sus acciones con el estado de sitio. La fuerza de su mandato generó los suficientes mecanismos para ejecutar sus reformas. Completó puntos básicos de su proyecto electoral incluso en el último año de su gestión, aunque, como la mayoría de las administraciones, vio relajados algunos sus instrumentos de control: durante la última legislatura (1996 - 1997) aprobó 81 leyes, cifra sólo inferior a la de la primera legislatura (1993-1994).

Los datos de la primera fase de la gestión de **Hugo Banzer (1997-2001)** indican que hasta mayo de 2000, es decir casi hasta el tercer año de mandato, se promulgó cerca de mil decretos supremos, una cifra dentro de los parámetros habituales que se sitúan entre 300 y 350 decretos supremos por año. Aprobó más de 300 leyes, en un promedio superior que el de anteriores periodos gubernamentales, ya superior a la cantidad promulgada con Sánchez de Lozada (comienza a influir sobre este proceso la apertura para la aprobación de leyes de creación de entidades territoriales). Varias de ellas fueron citadas por los encuestados. Si bien predominó la dispersión, sobresalió el paquete destinado a cambiar la administración de la justicia (Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensoría del Pueblo) o para eliminar la corrupción (Ley de Aduanas). Sólo la ley de la Defensoría del Pueblo figuró entre las 10 primeras.

Conclusión

El trabajo corrobora la hipótesis inicial que indica la existencia de un lazo entre el índice de mandato de un gobierno y la envergadura de la obra legislativa que realiza o puede realizar.

La gestión de Víctor Paz E. que obtuvo el puntaje más alto en el índice de mandato aparece también con el texto legal considerado más importante del período: el decreto 21060, el que organiza la transición de una economía de corte estatal a otra más liberal. Ese cambio profundo fue sostenido contra la ola de protestas y oposiciones, en especial sindicales y de izquierda.

El segundo lugar corresponde a la administración de Sánchez de Lozada. Varias de sus leyes se encuentran por debajo del decreto 21060. Con un índice de mandato elevado, se mostró reformador en muchas áreas importantes de la vida colectiva del país. Sus numerosos cambios le acarrearón dificultades en numerosos frentes, pero raras veces retrocedió: la fuerza de su mandato le permitía hacer cambios y sostenerlos.

El tercer sitio le correspondería a Banzer aunque su índice de mandato se ha debilitado después de las exclusiones de CONDEPA (1998) y de NFR (2000) de la coalición gobernante. Sin ese respaldo, su situación es bastante más frágil que la reflejada en la cifra de 0.31. Resulta difícil establecer un balance cuando aún faltan dos años para la conclusión de su gestión.

Luego viene el gobierno de Paz Z., con un índice modesto, lo que tiene correlación con un trabajo legislativo de menor tamaño que el dejado por Paz E. y Sánchez de Lozada. Sus principales leyes no fueron promulgadas en medio de oposiciones o polémicas intensas, sino más bien en un clima de consenso y

acuerdos con varias fuerzas políticas de la oposición.

Cierra la lista el gobierno de Siles Z., el único con un índice negativo. Ello anticipaba serias dificultades que existieron. El país soportó una severa crisis económica que si bien no puede ser imputada a la coalición de izquierda, por sus orígenes externos y anteriores, tampoco pudo ser contenida por debilidades políticas. La fragilidad de la UDP derivó incluso en un acortamiento del mandato de Siles, incapaz de restablecer la estabilidad económica, el orden social y político.

Brasil

LOS DESAFIOS DE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA Y LA RESPONSABILIDAD CIUDADANA EN BRASIL

Maria Helena Lara Netto

La actual fase de transición y consolidación democrática que han transitado los países latinos en esta última década, ha suscitado problemas de orden político y sobre todo social, los cuales han exigido respuestas no siempre anticipadas por parte de los gobiernos y de la sociedad. Más que un cambio de sistema político, el proceso de democratización en América Latina, representa el desafío mayor de reemplazar la estructura socio-cultural tradicional por otra que refleje una nueva manera de pensar y “hacer política” de las élites políticas y de los grupos intermedios representantes de las demandas populares. Eso implica decir que además de un cambio estructural, la democratización conlleva el reemplazo gradual de las instituciones oligárquicas tradicionales por nuevos valores democráticos capaces de sostener un orden político competitivo y participativo en el tiempo.

En Brasil, la transición democrática significó el establecimiento, por primera vez en la historia, de un orden democrático que ha permitido la creación de instituciones políticas y mecanismos legales que permiten la representatividad de sectores antes marginados y, más allá, una mayor participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. Hoy es menester señalar que la celebración de elecciones libres e imparciales, la libertad de expresión, el pluralismo de información, la mayor transparencia que existe respecto a la concurrencia de cargos públicos y otras condiciones institucionales básicas, fueran logradas bajo una amplia y larga movilización de la sociedad por un cambio del régimen político autoritario y represor por otro más abierto que devolviese a la gente sus libertades básicas y sus derechos fundamentales. Por lo tanto, es inequívoca la importancia que tiene el establecimiento y cumplimiento de estas condiciones institucionales políticas básicas que permiten la representatividad *de facto* en un país caracterizado por una historia antidemocrática y cuya sociedad recién despierta a la participación política, descubriendo su potencial social transformador.

Sin embargo, democratización abarca mucho más que aperturismo político a nivel gubernamental. Significa ante todo ampliar el espacio de actuación política hacia todas las demás esferas, lo que requiere el fortalecimiento y autonomía de

la sociedad civil del Estado y sus grupos intermediarios. Si antes las decisiones políticas eran tomadas desde arriba hacia abajo, hoy vemos en Brasil y todos los demás países en fase de consolidación, una ampliación creciente de la participación de los sectores tradicionalmente no políticos en las decisiones políticas, sobre todo en la fase de generación de demandas y fiscalización de la actuación del poder público en lo que se refiere a la transformación de las mismas en políticas públicas concretas.

El desafío mayor, por lo tanto, marcha en dirección de la organización y fortalecimiento de la sociedad civil brasileña, en el sentido de ocupar los espacios institucionales políticos existentes con el fin de canalizar sus demandas hacia las esferas gubernamentales. En los últimos cinco años ha sido notable la gradual incorporación del concepto de ciudadanía en el seno del debate público, no sólo en torno al rol del gobierno y sus bases de legitimidad sino, y más importante, con respecto al rol de la sociedad en los procesos de reestructuración social y política. Es un consenso entre todos los estudiosos de los procesos de democratización que no hay consolidación democrática sin una cultura ciudadana plena que apunte a los cambios necesarios hacia una más amplia justicia e igualdad social. Aunque la democracia representativa brasileña ha logrado instituir un marco constitucional que consagra el Estado de Derecho como principio rector y valor fundamental e inalienable en la sociedad, el ejercicio mismo de los derechos ciudadanos sigue concentrado en las manos de unos pocos brasileños, aquellos que tienen los beneficios de la educación formal, es decir, de la información y del conocimiento.

En ese sentido, participación democrática, más allá de ser la mera expresión de las preferencias individuales y demandas colectivas, se traduce sobre todo en la capacidad que los ciudadanos tienen de ejercer presión directa en los órganos públicos con fines de transformar sus reclamos en políticas públicas favorables.

Por lo tanto, la consolidación democrática en Brasil depende de la capacidad de los sectores organizados de la sociedad civil para asociar y educar el mayor porcentaje posible de la población para la acción colectiva autónoma, es decir, sin la tutoría de los órganos públicos bajo políticas gubernamentales concebidas desde arriba hacia abajo. Igualmente imperativo es la necesidad de los sectores organizados de la sociedad brasileña de trabajar en pro de sus demandas sin seguir la agenda pública dictada por los poderes fácticos asociados de los grupos oficialistas. El poder que tiene la *Rede Globo*, juntamente con ciertas facciones oligárquicas tradicionales del Congreso, es ampliamente conocido por la población. Durante la fase de transición a fines de los 80, el corporativismo político, formado en parte por los dirigentes de esta empresa y liderazgos políticos nacionales, influyeron enormemente en las posturas asumidas por la población durante el curso de sus acciones colectivas. Actualmente, este poder fáctico continúa influyendo sobre las acciones de sectores organizados y de la sociedad en general, reemplazando sus planteamientos políticos pluralistas por opiniones públicas basadas en un

consenso, a menudo fabricado, sobre la realidad nacional. Si bien estas opiniones públicas que llegan a los hogares de casi 200 millones de televidentes del *Jornal Nacional* y *Fantástico*, han fomentado críticas efervescentes ante decisiones políticas desfavorables para la población, por otro lado también la han condicionado a asumir posturas apáticas y cívicamente poco constructivas frente a algunos de los problemas sociales más preocupantes como la violencia, la pobreza y la marginalidad de las clases socialmente excluidas.

Si bien la democracia representativa ha logrado institucionalizarse como régimen político a través de mecanismos constitucionales que hoy garantizan los derechos civiles, políticos y sociales de una gran parte de la población brasileña, la democracia, como valor y norma de convivencia, necesita ampliar sus bases más allá de las instituciones y procedimientos políticos hacia la plena educación y capacitación del mayor número de individuos para el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

En este sentido, entendemos que la democratización es un proceso más horizontal que vertical. Así, los sectores autónomos de la sociedad civil cumplen con un rol imprescindible y de vanguardia en la organización y capacitación de la población en el proceso de participación política. Hoy, en Brasil, hay un número creciente de organizaciones no gubernamentales (ONGs), movimientos de base y asociaciones comunitarias nacidas en gran parte de los espacios institucionales creados por el estado, y que han actuado en áreas antes del dominio exclusivo del poder público. Estos sectores de la sociedad civil forman una red amplia de actuación social que no sólo ha sido capaz de presionar al gobierno en lo que se refiere a la implementación de políticas públicas de los más diversos alcances, sino además de fomentar soluciones políticamente viables a problemas históricamente arraigados como son el subdesarrollo y la miseria en las regiones del Norte del país; la destrucción del medio ambiente; la violencia contra la infancia empobrecida; la discriminación contra la mujer y la marginación del negro en la sociedad brasileña. Son estos las ONGs ambientales, de derechos humanos, los grupos de presión emergentes de los movimientos de base, los grupos laicos, y una miríada de organizaciones y movimientos sociales nacidos en el seno de la cultura ciudadana incipiente en Brasil y que han logrado sus metas sin los auspicios del gobierno y de los poderes fácticos. Estas organizaciones han probado la capacidad que tiene la sociedad civil organizada de encontrar soluciones multidimensionales y políticamente viables para las demandas crecientes de la población frente los problemas de justicia social y desigualdad económica.

Dentro de la realidad democrática hoy vivida en Brasil, considero como condición prioritaria para la consolidación democrática, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y su ampliación máxima para la formación de agentes multiplicadores de acciones colectivas, con la cooperación del sector privado, que sean capaces de apuntar a soluciones viables y de plazo fijo a problemas como la

discriminación de los sectores empobrecidos, la miseria rural, la inequidad y la parcialidad de la justicia que, entre otros, han sido los mayores desafíos al desarrollo nacional. Más que incentivo institucional, es necesario una redistribución de los recursos públicos existentes hacia estos sectores organizados, sobre todo aquellos recursos que están siendo empleados en políticas públicas que favorecen exclusivamente al sector de interés político del gobierno. Sin embargo, esta redistribución sólo será lograda con presiones ejercidas desde las bases mismas de la sociedad.

Creo que los mecanismos institucionales y el marco legal para la participación democrática ya existen, en gran parte gracias a los esfuerzos de la propia sociedad brasileña. Cabe ahora la ocupación plena y consciente de estos espacios por la sociedad misma. Las campañas nacionales de educación ciudadana y los llamamientos a los grupos organizados para que participen, parece haber despertado la conciencia del sector más instruido de la población a la acción colectiva. Cabe ahora extender este llamamiento a los sectores menos favorecidos de la población para que la ciudadanía pueda llegar donde ésta todavía no existe.

Chile

¿ESTA EN CRISIS EL SISTEMA DE REPRESENTACION?

José Luis Criado Cifuentes

El siglo XX ha sido protagonista de uno de los períodos de la historia de la humanidad caracterizado por vertiginosos cambios, los cuales han coronado las últimas décadas con la característica de la ambivalencia producida por el avance y desarrollo de la ciencia y la tecnología, con un impacto directo en las relaciones sociales, económicas y culturales.

Ello ha implicado, por supuesto, una influencia en la percepción que se tiene de las instituciones públicas nacionales o de los organismos internacionales, los que han sido constantemente cuestionados; como también ha sucedido con la idea de Estado – nación, afectada por las fuerzas económicas transnacionales y las demandas de descentralización internas. Es este escenario el mundo se “reordena” referencialmente, dando lugar a la aparición de bloques y acuerdos regionales y subregionales, que internamente interactúan entre sí, o con otros bloques, o con países individuales, o incluso, con regiones descentralizadas pertenecientes a un país.

Esta situación ha llevado e incentivado a muchos autores en el último tiempo a reflexionar sobre los cuestionamientos, las relaciones y vínculos presentes respecto del ciudadano, la sociedad civil, el Estado, los partidos políticos, etc. Lo que se manifiesta en el planteamiento de que la política no es el centro orientador de las relaciones sociales, lo cual Luciano Tomassini describe de la siguiente manera: “El cambio de época, los nuevos rasgos de la modernidad y el surgimiento de sociedades más complejas tienden a modificar los sistemas políticos y debilitar su gobernabilidad”¹. Por ejemplo, la fuerza con que irrumpe el mercado en la realidad actual, motiva la percepción de que la política no es quien decide los destinos, generando con ello fenómenos como la despolitización, vinculada muy de cerca de las posibles crisis de la representación en los sistemas democráticos.

1 Véase p. 342 en Tomassini, Luciano. 1996. “El proceso de globalización y sus impactos socio-políticos”. *Revista de Estudios Internacionales*, Año XXIX, N° 115 (Julio – Setiembre).

Lo anterior, es sin duda un retroceso en la capacidad de interlocución de los partidos políticos con las organizaciones sociales, que lleva a la ciudadanía a pensar que los actores políticos no están preocupados de sus problemas “concretos” que los afectan. Esta posible obsolescencia de los partidos políticos y de los sistemas a las nuevas realidades de fuerte diferenciación de intereses, está acompañada de las influencias de la política económica y las desigualdades sociales.

Tales características modelan el comportamiento de las personas, acrecentando una cultura de individualismo, donde se presenta en la sociedad chilena, por ejemplo, un debilitamiento y atomización de los actores sociales (sindicatos, centros de alumnos, juntas de vecinos, asociaciones gremiales, etc.)

Esta complejidad en los problemas sociales que se manifiestan, junto a exigencias de eficiencia y eficacia, provocan un giro en la forma de implementación de las políticas sociales hacia una gestión tecnocrática; lo cual podría potenciar la posible crisis del sistema de representación política, pues la autoridad deja de ser un canalizador de los intereses de la comunidad, sin embargo, la tecnocracia aporta, sin duda, a una mejor utilización de los recursos escasos, focalizándolos a los sectores que más lo requieran.

Para Schumpeter “el método democrático es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio la lucha competitiva mediante el voto popular”², definición que requiere para su aplicabilidad de la participación de la ciudadanía en la entrega de ese apoyo a una opción política que lo represente; si esta condición se debilita, entonces nos encontramos con la disociación de los componentes fundamentales para que el mencionado método democrático funcione.

La política o lo político entonces pierde su fundamento básico, que para Parsons es la acción de individuos o grupos que afectan los valores e intereses de la comunidad. Si la influencia (legitimada por procesos democráticos) de conducir los destinos de los ciudadanos está debilitada en los actores políticos en un sistema democrático o poliárquico, la representación puede verse cuestionada.

El escenario descrito se enmarca dentro del proceso de globalización, en el cual se ha planteado que los proyectos colectivos y las ideologías pierden fuerza, lo que posibilita que aparezcan nuevos fenómenos como la apatía por la participación y por la política. Situación que se da con intensidad en la juventud, “que aprecia la política y está atravesada por la contradicción entre el pasotismo, la banalidad, y el exitismo, por un parte, y una rebelde independencia, creatividad personal y

2 Véase p. 20, citado en Huntington, Samuel. 1994. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

búsqueda de un mayor número de opciones por la otra”³. Sin embargo, creo que el fenómeno de la apatía en sí no es tan contundente, pues a la hora de identificar preocupaciones en los jóvenes, observamos que si se interesan por temas vinculados a ellos, como son el servicio militar obligatorio, la desocupación laboral, el acceso a la educación superior, las preocupaciones relativas a la formación de su familia, etc. Todos temas ligados a los debates de la sociedad actual.

Quizás el asunto esté en como canalizan esas preocupaciones, o advierten lejanos las instancias existentes para ello. El alejamiento de los jóvenes de la política se debe más a que no le dan la importancia como hasta hace una década este grupo etareo le asignaba a esta actividad en una relación directa con su propio futuro. Tironi y Agüero aplican el concepto de Lipset de crisis generativa o generacional, que se refiere a las circunstancias que viven las personas en un determinado periodo histórico las cuales originan los elementos necesarios para crear la conciencia política⁴.

Esas experiencias vivenciales marcaron a los jóvenes, como a toda la sociedad chilena de hace una década, la cual hoy no se puede sustraer a lo que fue la experiencia del régimen militar, pues, estas circunstancias históricas se proyectan en las personas más allá del momento contingente en el que se expresaron.

Tal situación evidencia que a pesar de la realidad presente y sus innumerables variables, como las que ya he mencionado, en el caso chileno no han modificado sustancialmente el comportamiento electoral de los últimos cinco años, ello porque el ciudadano de hoy se ve influenciado en su decisión electoral por la diferenciación que hizo el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Ello impide que se de el fenómeno de la volatilidad electoral, proyectándose esa dicotomía de 1988, reforzado además por el sistema electoral binominal mayoritario vigente.

La explicación para que ello no se den en los actuales jóvenes, que no se inscriben en los Registros Electorales, es nuevamente un problema etareo, pues un joven que tiene 18 años hoy, tenía siete años para el plebiscito de 1988. Ellos comenzaron a formar opinión ya entrada la década de los 90, caracterizada en lo político por los consensos, propios de la transición chilena. Esto explica los resultados recogidos por el estudio de Lehmann “La voz de los que no votaron”, donde concluye que la diferencia fundamental de la mayoría de los que no vota con los que sí lo hicieron es que los primeros pertenecen al grupo etareo más joven; más aún, si hubieran votado los resultados no habría variado. Es una juventud que no es antisistema, simplemente no le asignan importancia al hecho de votar⁵.

3 Véase el punto dentro de este escenario hay un elemento crucial, el desarro-

4 Véase Tironi, Eugenio y Felipe Agüero. 1999. “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?”. *Revista CEP*, N° 74.

5 Véase Lehmann, Carla. 1997. “La voz de los que votaron”. *Punto de Referencia*, N° 197 (Abril).

llo vertiginoso de las comunicaciones, agente fundamental en la formación de la opinión pública en estos días, estos “están reorganizando las preferencias y los comportamientos de todos los sectores de la sociedad y especialmente, las formas tradicionales de representación política”⁶. Medios que se mueven en la sociedad libremente, sin claridad alguna de quien los controla. La política entonces, se convierte en una competencia por acceder a ellos, y donde unos lo hacen mejor que otros, usando la publicidad para proyectar imágenes por sobre el contenido de una acción o mensaje.

Esto no lo creo menor, toda vez que la gente en nuestro país se forma opinión cada día a las 21:00 horas, respecto de los temas que le interesan. Ello incide definitivamente en sus comportamientos electorales, no sólo ello influye, pero es uno de los elementos principales.

Este factor, puede ser mirado desde dos ópticas, primero, como un elemento que perjudica el sistema de representación, pues, el ciudadano al conocer directamente el desarrollo del debate de agenda política, pretende emitir opinión directa sobre ello, lo que muchas veces puede ir en una dirección distinta de la que toma la autoridad electa por la que votó. Segundo, como un potenciador de la representación, generando una participación cada vez más informada de la realidad y del debate público, donde la autoridad electa es obligada a ser consecuente y coherente con las opiniones que formulara antes de su elección.

Por lo tanto, creo que lo complejo de la vida actual, inserta en este cambio de época, en gran medida fruto de la globalización, provocan que el sistema de representación presente insuficiencias. Lo que no significa, un cuestionamiento en sí destructivo del sistema, sino que, un desafío por actualizarlo decididamente a este nuevo escenario; ya no basta con basar el fundamento en el proceso electoral, es necesario asumir la realidad de una sociedad más informada, con opiniones propias, activa, fragmentada y más diversas, de la cual fluyen variados intereses.

Son los partidos los que principalmente deben asumir esta tarea de ser buenos comunicadores, de adecuar sus estructuras a las condicionantes actuales y proyectarlas hacia las instituciones; abriendo nuevos espacios constitucionales de participación, como la de entregar al ciudadano capacidad de legislar; creando espacio para el diálogo social, como son los Consejos Económicos y Sociales en el ámbito nacional y regional, tomando como base la experiencia europea, por ejemplo; e incorporando estas nuevas características de la participación y representación popular en los valores de la sociedad de la globalización, fundamentalmente a través de los programas educativos de la enseñanza formal, mirando el futuro con la perspectiva del mediano y largo plazo.

6 Véase p. 345 en Tomassini, 1996.

Paraguay

LA JUVENTUD DEL MARZO DE LA DEMOCRACIA PARAGUAYA

Cecilia Caló

¿Que les queda por probar a los jóvenes
en este mundo de paciencia y asco?
¿Sólo grafitti? ¿Rock? ¿Escepticismo?
También les queda no decir amén
No dejar que les maten el amor
Recuperar el habla y la utopía
Ser jóvenes sin prisa y con memoria
Situarse en una historia que es la suya
No convertirse en viejos prematuros.

Mario Benedetti

Los sucesos políticos de marzo de 1999 sacudieron los cimientos de nuestra Democracia; conmovieron al mundo que presenció desde sus televisores a los jóvenes paraguayos defendiendo a cuerpo gentil su Parlamento contra las fuerzas del autoritarismo. La heroica gesta ciudadana mereció un justo reconocimiento por parte del periodista argentino Eduardo Pavlovsky, que así la describió, “Así como existen un mayo francés y un octubre argentino, un marzo paraguayo se alista desde ayer en la agenda de las grandes gestas de los movimientos de resistencia civil”. Los ocho jóvenes que dieron sus vidas, los cientos de heridos y los miles de ciudadanos paraguayos que desafiaron el miedo y recuperaron la dignidad de un pueblo entero, constituyen un “ejemplo para hoy en Latinoamérica y sus nuevas subjetividades de lucha, por ser una lección de coraje, una lección de vida, lección de éticas compartidas y nuevas solidaridades”.

La historia del Paraguay está marcada por héroes que nos parecen distantes en el tiempo y con un aura providencial. El marzo paraguayo nos habla de hoy y de nosotros, de un pueblo capaz de hacer su propia historia, de crear una nueva narración en la que es protagonista.

En 1989 Paraguay comienza a recorrer un lento y tortuoso camino hacia la democracia, luego de 35 años de dictadura del Gral. Alfredo Stroessner. El

proceso surgió de una fractura entre las cúpulas del poder militar y civil, derivada del insoluble problema de la sucesión en un régimen fuertemente personalista. Carentes de proyectos a largo plazo, las fuerzas civiles y militares detrás del golpe, no concibieron a la Democracia en la perspectiva de un cambio histórico político del país. José Nicolás Morínigo nos dice que la transición no produjo una crisis del viejo régimen político: “existió una falta de ruptura entre un antes y un después, entre sistemas que son diferentes, entre situaciones que representan momentos perceptibles como distintos dentro de un marco histórico”. Así se entienden las sucesivas crisis políticas, en tanto tributarias de viejos vicios, tales como la fusión político-militar en el gobierno, que es, precisamente, una de las principales líneas que confluyen en el marzo paraguayo.

Durante la presidencia de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) ya se produce un inquietante aviso: en abril de 1996, el Gral. Lino Oviedo, quien había declarado que las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado “cogobernarán por sécula seculorum”, es destituido de su cargo de Comandante del Ejército. La antigua sociedad entre el Presidente y el General, entre el Partido y los Militares en el gobierno, es abruptamente disuelta. El Gral. Oviedo, con un enorme poder paralelo, se niega al retiro. Es un golpe contra las instituciones. La frágil democracia parece caer. Ese es el momento en que aquella sociedad desarticulada, víctima de décadas de represión, muestra que vive y gana las calles. La juventud se moviliza por la libertad que siempre le fue esquiva. Con el apoyo internacional neutraliza al golpista, y aprende de sus energías intrínsecas.

Sin embargo, se mantienen enhiestas las estructuras del pasado: la corrupción y su cómplice la impunidad, dentro de un formato de manejo patrimonialista de la cosa pública, permiten el surgimiento electoral de las fuerzas reaccionarias tras el liderazgo en clave mesiánico-populista de Lino Oviedo. El creciente desprestigio de los políticos, la fragilidad de las instituciones democráticas y la crítica situación económica por la que atravesaba y aún atraviesa nuestro país, completan un cuadro especialmente vulnerable a las ansias totalitarias.

Así, en las elecciones internas del 7 de setiembre de 1997, Lino Oviedo derrota tanto al candidato del Presidente de la república como al del partido y se alza con la postulación oficial por el Partido Colorado a la Primera Magistratura.

Los sectores derrotados del Gobierno y del Partido, deciden, casi dos años más tarde, actuar jurídicamente contra Lino Oviedo por los sucesos de abril de 1996; la Justicia Militar lo sentencia a 10 años de prisión. Su candidatura a la presidencia, por lo tanto, debe ser sustituida por la de Raúl Cubas, el compañero de fórmula. Por medio de acuerdos políticos, derivados del efecto agregativo que tuvo la coalición electoral entre los partidos de oposición, Luis María Argaña —acérrimo opositor en la interna— lo acompaña como postulante a la Vicepresidencia. Con el eslogan “Tu voto vale doble”, en alusión al apoyo a la fórmula colorada y a la

libertad de Lino Oviedo; Raúl Cubas accede a la Presidencia de la República, con una clara mayoría en las Elecciones Generales del 10 de mayo de 1998.

A los pocos días de su asunción, tal como había prometido, el flamante Presidente de la República, a través de un decreto, indulta a Lino Oviedo y le devuelve su libertad. Los siguientes 7 meses se distinguieron por un enfrentamiento entre los tres poderes del Estado. Los seguidores de Lino Oviedo iniciaron una agresiva campaña de desprestigio del Congreso. Articularon un virulento discurso mesiánico-populista, que oponía la salvación frente al caos, la seguridad frente al desamparo. La violencia comenzaba a manifestarse *in crescendo*; caldo nutricional para quienes prometen la seguridad de un poder absoluto, de un Leviathan de los nuevos tiempos. Nadie sabía que la ciudadanía paraguaya sacudiría su letargo definitivamente, sublimando en jóvenes vidas sus ansias de libertad.

La semana del “marzo paraguayo” se inicia en la mañana del martes 23 de marzo de 1999, con el asesinato en plena vía pública del Vicepresidente Luis María Argaña. Ese mismo día, cerca de 25.000 campesinos marchaban por las calles de Asunción hacia el Congreso Nacional exigiendo reivindicaciones. En las primeras horas de la tarde, algunos jóvenes, espontáneamente, nos congregamos frente al Palacio de Gobierno en pequeños grupos de estudiantes, empleados y obreros, desconcertados y atentos a lo que ocurría. La tensa calma y la perplejidad de ese momento se ven hoy, con la perspectiva del tiempo, como el atribulado desperezo de una sociedad civil que, aún entre las nieblas de la noche autoritaria, despertaba en una realidad que exigía con urgencia su participación.

Con el correr de las horas aumentaba el desconcierto y la indignación; seguían llegando jóvenes y organizaciones que se adherían esperando respuestas. Condenábamos el asesinato del Vicepresidente y reclamábamos el juicio político al Presidente. Ese día se desató una brutal represión policial contra la ciudadanía. La realidad nos seguía golpeando, nos seguía llamando.

El miércoles 24 de marzo, el movimiento de repudio se generaliza: las centrales obreras convocan a una huelga general indefinida hasta la renuncia del Presidente. Los campesinos llegan a la plaza frente al Congreso Nacional para apoyar a los manifestantes. Se ocupan todos sus espacios, pasando a ser un espacio estratégico y simbólico de ocupación y libertad.

Dentro del Congreso Nacional, los sectores democráticos de la Cámara de Diputados remiten los antecedentes a la Cámara de Senadores para el juicio político. Los jóvenes, los campesinos y otros ciudadanos formamos cordones humanos para cercar el espacio ganado, defendiendo al Congreso Nacional, desafiando las acciones policiales e impidiendo el ingreso de los grupos de choque fascistas que buscaban impedir que se lleve a cabo el juicio político.

El jueves 25 de marzo, la Cámara de Senadores inicia el proceso. Distintas ciudades del interior del país se movilizan pidiendo la renuncia del Presidente. Jóvenes estudiantes de secundaria, universitarios y grupos parroquiales se reúnen en las plazas de sus pueblos en defensa del proceso democrático. A la noche se produce un fuerte enfrentamiento con el grupo ovedista que, apoyados por la policía, quieren ocupar el Congreso Nacional. Sin embargo, el espacio en disputa, la joven libertad, siguió en manos de la ciudadanía democrática.

El viernes 26 de marzo a la tarde, la policía se retiró de la plaza frente al Congreso Nacional luego de una fuerte represión que intentó retraer la manifestación; a pesar de los gases lacrimógenos, la Plaza siguió siendo el espacio de la ciudadanía democrática. Luego: la desesperación, el miedo y la angustia de saber que desconocidos estaban disparando a mansalva contra la multitud. Recuerdo cuando corrió entre los gritos la terrible noticia de la primer muerte, pero la Plaza de la Democracia no fue abandonada.

En la madrugada del sábado supe que un amigo y compañero de carrera en la Universidad Católica, Manfred Stark, había muerto en la Plaza bajo las balas cobardes. Mientras seguían las negociaciones para parar la masacre, alrededor del pequeño cementerio simbólico improvisado en medio de la plaza, muchos lloramos por los compañeros caídos.

Como nunca antes, emergió un sentimiento de solidaridad, nacional e intergeneracional: personas mayores, padres y madres acompañaban a sus hijos porque sabían que los jóvenes no iban a retroceder. Como dijo el padre de un compañero muerto en ese día viernes: “no podíamos decirle que abandonen la plaza, porque si lo hacíamos, seríamos incoherentes con lo que le enseñamos”.

El domingo, en la Catedral, una multitud celebró la eucaristía en memoria de los muertos, al finalizar la ceremonia los jóvenes entonábamos el segundo himno de los paraguayos

... *patria querida, somos tu esperanza, somos la flor de un bello porvenir*, volverá tu antigua bien andanza con su fama a relucir...Y en los anales de tu noble historia, te lo juramos dar nuestro valor, a escribir la pagina de gloria, del honor, del honor, del

honor... Y a la tarde se renovó la esperanza con la noticia de la renuncia del Presidente.

Así como el mayo francés de 1968 significó la renovación de las sociedades democráticas por los jóvenes que reclamaban un sistema más justo e igualitario, enfrentándose a la represión, en marzo de 1999 los jóvenes paraguayos, con fuerza, con sangre, le dimos un vuelco a la historia.

En Francia se recuerda los siete días de mayo que cambiaron la historia del

mundo, en Paraguay la memoria histórica recordará los siete días de marzo, como una victoria ciudadana por la libertad.

En marzo de 1999, los jóvenes hemos escrito una página de gloria y honor en nuestra historia. Y aunque el andar sea lento y no exento de caídas, el autoritarismo no tiene lugar en Paraguay; ya hemos dado un paso firme y claro por la Democracia. La esperanza nos vuelve a alumbrar y hacia ella caminamos, como abanderados de una nueva cultura política, pluralista y solidaria.

Uruguay

DE TRIANGULOS Y BLOQUES:
LA FUTURA FORMACION DE GOBIERNOS
EN URUGUAY

Jorge Pablo Brugnoli Hernández

Desde una democracia consolidada se presenta el desafío de lo nuevo; cambios inesperados nos sorprenden a diario. Ante la fuerza del capital que parece avasallar el Estado debe mantenerse en pie, más allá de su tamaño o funciones, y debe saber que su fuerza radica en las instituciones, en la certidumbre de lo durable y en el respaldo de su capital de confianza pública. Así, la democracia y su perfeccionamiento deben ser los objetivos primarios de quienes lideren los procesos políticos de la región.

Lo que aquí nos preocupa es la tendencia, iniciada en el anterior gobierno y acentuada en esta campaña electoral, a la conformación de dos bloques cerrados que, de acentuarse, puede llevar a problemas de integración política, deteriorando la calidad de nuestra democracia.

La dictadura nos dejó, en el año 1985, dos complejos desafíos: los gobiernos elegidos libremente tuvieron, como exigencia *sine qua non*, consolidar las instituciones democráticas, a la vez que debieron llevar adelante un programa de reformas económicas estructurales, las que habían resultado muy tenues y finalmente fallidas en el gobierno *de facto*. Esta “doble transición” —así fue llamada— se nos presenta hoy como relativamente exitosa. La consolidación alcanzada por la democracia uruguaya actual es un punto que genera pocas, o ninguna, controversia; las imprescindibles reformas económicas lograron ser medianamente encaminadas y, más allá que sus signos y colores predominantes puedan ser compartidos, se reconoce, en general, el mérito de la conquista.

Siendo una democracia semi-representativa, los mecanismos de democracia directa tuvieron un rol fundamental en ese derrotero político y económico posterior a la dictadura. Dos son los mojones principales, referencias ineludibles en cada una de las dos transiciones que mencionamos. El primero señala al año 1989, cuando se interpuso el recurso de referéndum a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado; esta ley, que finalmente resultó apoyada por el 55,9% de los habilitados para votar, buscó la estabilidad democrática garanti-

zando a los militares que no serían procesados por los delitos cometidos durante la dictadura. En un tema extremadamente sensible y peligroso, con heridas aún sangrantes, el pronunciamiento popular resultó ser la forma más efectiva y apodíctica de resolución política.

El segundo mojón se ubica en 1992, cuando se interpuso el recurso de referéndum a cinco artículos de la Ley de Empresas Públicas. Aquí, donde finalmente se derogaron los artículos recurridos debido al voto afirmativo del 66,3% del electorado, la participación directa significó un importante freno a las prácticas privatizadoras masivas, marcando, claramente, los límites de velocidad que el ciudadano toleraba en los nuevos vientos de cambio.

Dentro de este saldo positivo de eficacia y participación encontramos, sin embargo, indicios que merecen ser problematizados. Uno de los cambios políticos más importantes de los últimos años es, sin dudas, la ruptura del bipartidismo con la emergencia de un nuevo actor que, desde la izquierda, disputa hoy la presidencia frente a una coalición formada por los dos sempiternos rivales tradicionales.

Este sacudimiento del sistema de partidos comenzó en el año 1971 y tiene como epicentro la capital: Montevideo. Para contextualizar los impactos que esto conlleva debemos esbozar la dinámica de gobierno anterior al golpe. Tres características señalaremos: la primera es la “coparticipación”. Esta seña particular de la política uruguaya refiere a la exigencia, primero tácita luego constitucional, de mayorías especiales que deriven en acuerdos para que el partido ganador comparta el aparato estatal. Este instituto, que tiene antecedentes primeros en la Paz de Abril de 1872¹, es una clave fundamental para comprender nuestra evolución democrática. La segunda característica alude al corte existente entre la dinámica presentada en la competencia pre-electoral y el desarrollo de la misma en los períodos inter-electorales. En la primera existían líneas partidarias claras, con todas las fracciones aglutinadas detrás de su lema común. Pero la dinámica de gobierno se presentaba diferente, proliferando los acuerdos que recorrían transversalmente a los dos partidos tradicionales. Las fronteras interpartidarias son borradas por las fracciones, que se mueven con notable mutua independencia, incluso aceptando acuerdos colusivos respecto a sus correligionarios. Esto evitó la confrontación entre dos partidos compactos y permitió una dinámica triangular de gobierno, de la que emerge el pluralismo uruguayo². Estas dos características son una apoyatura fundamental para la estabilidad democrática por la función esencial que cumplen de integrar a todos los actores en el sistema político. Sin embargo, la tercer ca-

- 1 Véase Pérez Antón, Romeo. 1998. “Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 2.
- 2 Véase, entre otros, Caetano, G. y J. Rilla. 1985 “El sistema de partidos: raíces y permanencias”. En *De la tradición a la crisis: Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, Caetano, Rilla, Mieres y Zubillaga. Montevideo; Lanzaro J. 1999. Ponencia presentada en el Seminario “Gobernabilidad, coalición y cambio institucional”, Centro de Estudios Estratégicos 1815. Montevideo.
- 3 Véase Lanzaro, Jorge 1998. “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”. Paper del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay.

racterística, que se relaciona con las anteriores, plantea desafíos que deben ser atendidos por el nuevo gobierno, inaugurador del milenio. La coparticipación modifica los cálculos electorales que tradicionalmente se presuponen en regímenes presidencialistas. El juego deja de ser del tipo “el ganador se lleva todo” para determinar un círculo de partidos o fracciones que se aseguran mutuamente los recursos estatales, excluyendo a nuevos partidos que puedan significar una nueva configuración del sistema prebendario.

Vale, por lo ilustrativa, una cita de Jorge Lanzaro: “La coparticipación es un ingrediente de la unidad del estado, obrando a la vez como pilar de asentamiento del sistema de partidos y del sistema político, en términos de integración y de integridad. Pero llega a tener además una proyección singular en los modos de gobierno como elemento de ponderación y como mercancía, en el manejo de bienes de poder, en alternativas importantes del intercambio político, en los movimientos de equilibrio y de alianza que protagonizan las fracciones partidarias, según la configuración del arco de partidos y la geometría política”³.

Por ello, siempre que el caudal electoral de los partidos tradicionales se vio amenazado buscaron acuerdos para superarlos y mantener el círculo de beneficios. Como es tradición que en Uruguay la mayoría de los problemas se pretendan superar con arreglos institucionales, el mecanismo preferido fue modificar el régimen electoral.

En 1952, a pesar que aún existía el doble voto simultáneo, fuerte constrictor del número de partidos, surgieron las Uniones Vecinales –grupos políticos locales de carácter transitorio- que pretendían presentarse a las elecciones municipales. Ante ello se introdujo la obligatoriedad de individualizar con el mismo lema, en elecciones simultáneas, las hojas de votación para cargos nacionales y departamentales; anulándose el sufragio de quien vote por dos lemas distintos. Este artificio le quitó toda chance a los grupos locales.

En 1966, ante el temor a los frentes de izquierda, se agregó a la Constitución la distinción entre “lemas permanentes” y “lemas accidentales”; los primeros eran los que en la elección anterior habían obtenido representación parlamentaria, y sólo ellos podían gozar del privilegio de acumular por lema, dándoles una sustancial ventaja.

Cuando, pese a las “ortopedias jurídicas” en contrario, una tercera fuerza vuelve a amenazar, ahora muy seriamente, la configuración partidaria tradicional, se recurre a la nueva reforma constitucional (básicamente electoral) de 1996. Allí se instaura el balotaje, que permite presentar una coalición entre los partidos tradicionales en la segunda vuelta.

4 Respecto a la concepción de la actual coalición de gobierno como estrategia defensiva frente a la amenaza del desplazamiento de las élites estatales por el triunfo del Frente Amplio véase:

Sin embargo, ya no se puede seguir levantando murallas: los partidos tradicionales se enfrentan a un nuevo actor que los supera individualmente. La pregunta que surge, y es origen del desafío, inquiera sobre la integración de esta nueva fuerza a la dinámica de gobierno. Para ello presentaremos los dos escenarios posibles que nos permitirán problematizar sobre el tema: Si triunfa el bloque de izquierda deberá, necesariamente, conformar coaliciones, ya sea puntuales o permanentes, para gobernar. Esto implica la exigencia de integrar en las conversaciones a sectores de los partidos tradicionales. Así se garantiza —si no se da una poco probable paralización por falta de apoyo— la calidad de la democracia. Por otro lado, la ruptura definitiva de ese círculo de prebendas y la creación de otro serán un incentivo para la convergencia hacia el centro de algunos sectores de los partidos tradicionales en busca de ser parte de la nueva configuración; a la vez que, para buscar su apoyo, hará lo mismo el partido de gobierno.

El desafío se plantea si triunfa el bloque formado por los dos partidos tradicionales. El riesgo pasa por excluir absolutamente a la oposición del gobierno (probablemente no lo pueda hacer del aparato estatal por no llegar a las mayorías especiales sin sus votos), lo que va en detrimento de la calidad democrática. Esa política triangular, característica de la dinámica de gobierno anterior, puede convertirse en un sistema bipolar, con bloques cerrados que no cooperan entre sí, como parece delinearse con bastante nitidez en el presente período de gobierno. En la medida que se mantiene ese círculo de prebendas entre los dos partidos no existen incentivos para la cooperación. El gobierno tiene una mayoría estable, derivada del temor frente a la amenaza que se cierne sobre el círculo prebendario, lo que garantiza la gobernabilidad (esa es la particularidad)⁴. A su vez, la oposición —ahora sí igual que en todo régimen presidencialista— debe cumplir el rol de control y oposición del Poder Ejecutivo; como el gobierno no necesita de su apoyo la cooperación inter-bloques es de difícil aparición.

Robert Dahl señalaba, en una de sus más destacadas obras⁵, la importancia de la cooperación. Así, resultan preocupantes los actuales discursos maniqueístas que están caracterizando la política uruguaya; cada bloque pretende identificarse con

Filgueira, Fernando y Carlos. 1997. "Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo". En Cuadernos del Claeh N° 78-79; Gerónimo de Sierra. 1999. Ponencia presentada en el Seminario "Gobernabilidad, coalición y cambio institucional", Centro de Estudios Estratégicos 1815. Montevideo.

5 Véase Dahl, Robert. 1971. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos. Hay que tener presente, sin embargo, que la misma importancia que le otorga a la cooperación,

el Bien que lucha contra el Mal representado por el bloque enemigo. Sin dudas, la campaña electoral, especialmente cuando es tan competitiva como ahora, crea un entorno proclive a los deslizamientos polarizantes, en los que aparecen tanto ansiados Mesías como apocalípticos Anticristos en un juego de sucesivos paraísos e infiernos. Pero esta articulación de discursos exageradamente agresivos implican negar al otro la calidad de interlocutor válido en una negociación.

Así, se deben buscar puentes de comunicación y reconocimiento mutuo que permitan un mejor diálogo entre los dos bloques partidarios. Ante el riesgo de polarización exacerbada -posibilidad lejana pero posible- no se puede desatender el centro político del espectro partidario; que permitiría contar con una pieza de articulación reconstituyente de la política triangular.

En su proceso de continua construcción, la democracia uruguaya del nuevo siglo debe seguir apostando por el pluralismo abierto, siempre atento a los problemas y presto a las soluciones, con la tenacidad de quien tiene la certidumbre que es éste el camino correcto.

que nosotros aquí resaltamos, la señala también para la competencia. La eliminación de ésta también puede llevar a la muerte del pluralismo, en la medida que niegue la diversidad, base, es casi redundante decirlo, de la democracia. Romeo Pérez también escribió (Cuadernos del Claeh nº 74-75, 1995) sobre la importancia de la negociación para la democracia: “El momento transaccional cumple, para eso, una función imprescindible y la situación de negociación es irrenunciable para los miembros de las Cámaras, a pesar de todas las censuras fáciles y vacuas que a menudo les acarrea.”

Resultados de talleres

Taller N° 1 - Grupos Nacionales

AVANCES Y RETROCESOS EN LA DEMOCRACIA REGIONAL: BALANCE DE UNA EPOCA

OBJETIVOS:

1. Identificar los principales avances y retrocesos que se han presentado en el marco de los procesos de transición y consolidación de la democracia en los países del MERCOSUR y asociados, a partir de una caracterización básica de cuáles son los principales rasgos de los sistemas políticos que predominan en la región.
2. Analizar cuáles son las principales oportunidades y amenazas que se presentan para el desarrollo y sostenibilidad de los sistemas políticos democráticos que predominan en la región, jerarquizando los que consideren prioritarios en términos de orientar las acciones de reforma que se discutirán más adelante en el curso.

DESCRIPCION:

A partir de la conformación de grupos nacionales, los participantes del curso procederán a identificar fortalezas y debilidades de los sistemas políticos de sus países, en términos de su desarrollo institucional y de los rasgos básicos de la cultura política que predomina. Las fortalezas se identifican como atributos internos que potencian el desarrollo de la democracia – y las debilidades como atributos internos que limitan o restringen el desarrollo y sostenibilidad de la democracia. Una vez realizada esa caracterización, se procede a visualizar que elementos del entorno pueden ser considerados oportunidades – factores de la realidad de cada país que potencian el desarrollo de la democracia – y cuales otros elementos son considerados amenazas – factores de la realidad del país que limitan o restringen el desarrollo y sostenibilidad de la democracia –.

CULTURA DEMOCRATICA

	Fortalezas	Debilidades
Oportunidades		
Amenazas		

EJERCICIO: I (Argentina)
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL DESARROLLO DEMOCRATICO

DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL (SISTEMA POLÍTICO)		DESDE LA PERSPECTIVA DE VALORES Y PRÁCTICAS (CULTURA DEMOCRÁTICA)	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Subordinación de las FEAA. a las Instituciones Democráticas	1. Falta de independencia de los tres poderes	1. Consenso y Concertación Política	1. Descreimiento en las Instituciones
2. Consolidación de los Partidos Políticos	2. Debilidad en los organismos de control	2. Libertad de prensa y libertades individuales	2. Corrupción
3. Continuidad de las Instituciones Democráticas	3. Desigual distribución de la riqueza	3. Mayor madurez y responsabilidad de la clase política	3. Prácticas políticas excluyentes de la participación

Ejercicio: 2A (Argentina)
SISTEMA POLITICO

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Continuidad de las Instituciones democráticas	Desigual distribución de la riqueza
OPORTUNIDADES	Mayor compromiso de la sociedad civil	Plan social
	Educación	Apoyo ciudadano al 3er.sector
	Revolución Social	Cambio de gobierno
	Apoyo internacional a las democracias	Cambiar la política económica
	Demanda social: control, transparencia, equidad	Consenso político, económico y social
AMENAZAS	Falta de transparencia en los actos de gobierno	Multinacionales. Monopolios. Globalización. Liberalismo. Capitalismo
	Ausencia de equidad e igualdad real	Aumento de las exigencias de los organismos internacionales
	Falta de independencia de poderes	Statu quo - continuidad
	La oligarquía	Falta de consenso político
	Dependencia política (falta de autonomía política)	Ajuste del gasto social

Ejercicio: 2B (Argentina)
CULTURA DEMOCRÁTICA

		FORTALEZAS	Debilidades
		Consenso y concertación política	Descreimiento en las instituciones
OPORTUNIDADES		Descentralización del poder	Transparencia
		Diálogo constructivo	Respeto a las investiduras
		Incorporación de representantes mujeres	Reforma política
		Aparición de nuevos liderazgos	Capacitación política
		Respeto a lo acordado	Liderazgos democráticos
AMENAZAS		Oposición «salvaje»	Falta de transparencia en la función pública
		Centralismo (vulnerable al sistema federal)	Desigualdad
		Celeridad en la ejecución de lo acordado. Cumplimiento de la palabra (acuerdos)	Demagogia
		Preferencia de intereses sectoriales	Corrupción
		Exclusión de sectores políticos	Sistema Unitario

EJERCICIO: I (Bolivia)
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL (SISTEMA POLÍTICO)		DESDE LA PERSPECTIVA DE VALORES Y PRÁCTICAS (CULTURA DEMOCRÁTICA)	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Elecciones limpias, universales.	1. Partidización de las instituciones.	1. Consolidación democrática (17 años).	1. Débil compromiso de participación política.
2. Consenso en políticas de Estado.	2. Corrupción.	2. Conciencia de derechos y deberes ciudadanos.	2. Baja credibilidad de los partidos.
3. Capacidad de generar reformas.	3. Injerencia económica en las actividades políticas.	3. Cultura de concertación partidaria.	3. Impunidad.

Ejercicio: 2A (Bolivia)
SISTEMA POLITICO

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Consenso en políticas de Estado	Corrupción
OPORTUNIDADES	1. Estabilidad.	1. Toma de conciencia: leyes.
	2. Continuidad.	2. Rechazo de la población.
	3. Credibilidad Externa.	3. Participación ciudadana en la lucha.
	4. Inversión externa.	4. Papel activo de los medios de comunicación.
AMENAZAS	1. Intereses políticos.	1. Bajos salarios.
	2. Rigidez en las políticas públicas.	2. Internalización de la corrupción.
	3. Incredulidad frente a los partidos.	3. Resistencia de grupos de interés.
	4. Partidización institucional.	4. Falta de empleo.

Ejercicio: 2B (Bolivia)
CULTURA DEMOCRATICA

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Consolidación democrática (17 años)	Impunidad
OPORTUNIDADES	1. Conciencia ciudadana.	1. Reformas jurídicas.
	2. Compromiso social con la democracia.	2. Censura pública (cárcel).
	3. Regimen amplio de libertades.	3. Crítica Internacional.
	4. Participación política.	4. Denuncias de los medios de comunicación.
AMENAZAS	1. Pobreza.	1. Internalización de la impunidad.
	2. Desconfianza en los partidos.	2. Arbitrariedad.
	3. Predisposición hacia el autoritarismo.	3. Incentivo a la corrupción.
	4. Envilecimiento de la práctica democrática.	4. Permisividad.

EJERCICIO: 1 (Brasil)
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL DESARROLLO DEMOCRATICO

DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL (SISTEMA POLÍTICO)		DESDE LA PERSPECTIVA DE VALORES Y PRÁCTICAS (CULTURA DEMOCRÁTICA)	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Libertad de prensa.	1. Leyes electorales y partidarias débiles.	1. Libertad de expresión.	1. Falta de una cultura partidaria.
2. Elecciones democráticas (transparentes).	2. Impunidad.	2. Respeto al pluralismo social cultural.	2. Clientelismo y prebendarismo.
3. Independencia de los poderes. ciudadanía.	3. Centralización del poder (federal).	3. Estímulo al ejercicio de la	3. Credibilidad política.

Ejercicio: 2A (Brasil)
SISTEMA POLITICO

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Libertad de prensa	Impunidad
OPORTUNIDADES	1. Informaciones verídicas.	1. Movilización popular.
	2. Fortalecimiento del código de ética.	2. Modernización judicial.
	3. Prensa imparcial.	3. Fiscalización de los poderes.
	4. Diversidad en los medios de comunicación.	4. Fiscalización ciudadana del poder público.
	5. Incentivo al periodismo investigativo.	5. Mejoría del sistema carcelario.
AMENAZAS	1. Monopolio de información.	1. Indiferencia popular.
	2. Prensa tendenciosa.	2. Corporativismo.
	3. Abuso del poder.	3. Corrupción judicial.
	4. Falta de compromiso con la ciudadanía.	4. Privilegios de la justicia a la clase privilegiada.
	5. Manipulación de la prensa.	5. Bajos salarios de los juristas.

**Ejercicio: 2B (Brasil)
CULTURA DEMOCRÁTICA**

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Respeto al pluralismo socio - cultural	Clientelismo y prebendarismo.
OPORTUNIDADES	1. Campañas de educación para la ciudadanía.	1. Cumplimiento de la ley.
	2. Respeto a las minorías étnicas.	2. Sumisión de los actores políticos a las instituciones y al marco legal.
	3. Gran cantidad de «culturas» populares.	3. Penalización rigurosa.
	4. Participación popular.	4. Presión de los medios.
	5. Nivel de educación.	5. Cambio cultural.
AMENAZAS	1. Falta de respeto a las minorías.	1. Personalismo.
	2. Preconcepto.	2. Exclusión social.
	3. Exclusión social de los sectores marginales.	3. Falta de fiscalización y castigo.
	4. Imparcialidad tendenciosa.	4. «Democratismo» en lugar de democracia política.
	5. Desigualdad	5. Falta de movilización popular.

**EJERCICIO: I (Chile)
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO**

DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL (SISTEMA POLÍTICO)		DESDE LA PERSPECTIVA DE VALORES Y PRÁCTICAS (CULTURA DEMOCRÁTICA)	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Estabilidad Política democrática.	1. Sistema electoral binominal.	1. Alta valoración hacia el sistema democrático.	1. Bajo nivel de asociatividad.
2. Pluralismo en el sistema de partidos.	2. Permanencia de instituciones no democráticas.	2. Bajos niveles de corrupción política.	2. Percepción negativa de la clase política (No de la política).
3. Avances en el proceso de modernización del Estado.	3. Debilitamiento del sistema de representación.	3. Tradición democrática republicana.	3. Temor al debate o al conflicto.

Ejercicio: 2A (Chile)
SISTEMA POLITICO

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Estabilidad política democrática.	Permanencia de instituciones no democráticas
OPORTUNIDADES	1. Estabilidad macroeconómica.	1. Voluntad de legislar para establecer plebiscito que defina.
	2. Pluralismo político.	2. Sociedad civil mayoritariamente está en contra de este tipo de instituciones.
	3. Cultura democrática (tradición histórica).	3. Mayoría de organismos sociales y políticos por modificar las condiciones.
	4. Consenso básico sobre valores fundamentales democráticos.	4. Rechazo civil a los autoritarismos.
AMENAZAS	1. Desigualdad social.	1. Apatía de la gente sobre el tema.
	2. La no sumisión total de las FFAA al poder civil.	2. Imposibilidad de profundizar la democracia.
	3. Debilitamiento de la capacidad de representación.	3. Influencia de las FFAA en las decisiones políticas.
	4. Alejamiento del ciudadano del político.	4. Necesidad de alcanzar consensos con grupos de derechos

Ejercicio: 2B (Chile)
CULTURA DEMOCRATICA

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Tradición democrática republicana.	Percepción negativa de la clase política.
OPORTUNIDADES	1. Percepción del sistema democrático como el mejor sistema de gobierno hasta hoy.	1. Voluntad de mejorar la eficacia de la actividad política.
	2. Capacidad para alcanzar consensos políticos.	2. Conciencia de los políticos de esta situación.
	3. Respeto a la institucionalidad política.	3. Mayoritaria opinión de legitimidad del sistema.
	4. La relativa libertad de expresión.	4. Mayores espacios para el debate público.
AMENAZAS	1. Despolitización de la sociedad.	1. Creciente individualismo de la sociedad chilena.
	2. Fuerte influencia de los medios masivos.	2. Desprestigio de los políticos para fines electorales.
	3. Indefinición del rol de las FFAA en el sistema democrático.	3. Bajo nivel de asociatividad civil.
	4. La no resolución de los casos de Derechos Humanos por la Justicia.	4. Falta de fiscalización y control de la labor de

**EJERCICIO: I (Paraguay)
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL DESARROLLO DEMOCRATICO**

DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL (SISTEMA POLÍTICO)		DESDE LA PERSPECTIVA DE VALORES Y PRÁCTICAS (CULTURA DEMOCRÁTICA)	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Reforma Constitucional.	1. Criterios de priorización de ejecución presupuestaria.	1. Revalorización del patriotismo.	1. Falta de educación y conciencia cívica.
2. Nuevo Sistema Electoral.	2. Excesiva politización del aparato estatal.	2. Fortalecimiento del espíritu democrático.	2. Legado de la cultura dictatorial.
3. Mayor apertura internacional.	3. Corrupción generalizada.	3. Participación y compromiso juvenil.	3. Carencia de valores éticos y morales.

**Ejercicio: 2A (Paraguay)
SISTEMA POLITICO**

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Reforma constitucional	Corrupción generalizada
OPORTUNIDADES	Libertades personales. División de los poderes.	Verdadera participación del pueblo en las elecciones. Mayor conciencia.
	Ley marco que posibilita la reglamentación de aquellos derechos contemplados (insertos en la nueva constitución).	Descentralización estatal.
	Apertura de autoridades.	Control más eficiente de parte de los organismos encargados.
	Libertad, derecho e igualdad para todos los sectores sociales sin discriminación alguna.	Control ciudadano del funcionamiento de órganos estatales.
	Reglamentar las nuevas figuras constitucionales.	Existencia de nuevos mecanismos (Contraloría General de la Rca. y contralorías ciudadanas) para luchar contra la corrupción
	División efectiva de los poderes del Estado. Descentralización del poder ejecutivo.	Fortalecimiento de la ética.
	Fortalecimiento de las nuevas instituciones a través de una eficaz reglamentación de las mismas.	Exigencia o mayor dimensionamiento con relación a la «cosa pública», por parte de los actores individuales y colectivos.
	Respeto a lo expresado en la constitución nacional.	Lucha contra la impunidad a través de una eficaz funcionamiento de los institutos de control.
	Respeto de normas dictadas por el Congreso.	Descentralización del Estado.
	Mayor exigencia de los deberes y derechos.	
AMENAZAS	Falta de acceso a la toma de decisiones.	Capacidad e idoneidad y no políticos «seccioneros».
	Ambición de poderes.	Falta de credibilidad en los políticos y el sistema democrático que crea peligro en la formación de salvadores.
	Intereses sectoriales sobre los generales.	El materialismo preponderante.
	Voluntad política para respetar e identificar las nuevas figuras constitucionales.	Crisis económica.
	Autoritarismo	Falta de conciencia para disminuir la corrupción.
	Dominio del interés particular sobre el interés general.	Excesiva burocracia institucional.
	Ambición de poder.	No hay conciencia de los diferentes ámbitos público - privado. Falta un código de ética.
	Quiebre institucional amenazado por un gobierno de facto.	Falta y pérdida de la percepción entre lo legal e ilegal, de la sociedad en gral., lo que facilita la corrupción.
	Impunidad.	Mala distribución presupuestaria.

**Ejercicio: 2B (Paraguay)
CULTURA DEMOCRÁTICA**

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Participación y compromiso juvenil.	Legado de la cultura dictatorial.
OPORTUNIDADES	Acceso de casi todos a las oportunidades.	Tomar una cultura democrática.
	Momento de apertura.	Nueva generación.
	Mayores espacios de protagonismo.	Activa participación de los jóvenes con una nueva mentalidad.
	Salvavidas del Paraguay, generadas por la nueva generación.	Establecimiento de normas que garanticen libertad de expresión.
	Mayor espacio para la juventud.	Acceso a los organismos sociales, culturales y políticos, vitalizando los mismos.
	Planificación de políticas claras que garanticen integración juvenil, a educación y trabajo.	Formación, instrucción, capacitación en valores democráticos.
	Aprender de la historia para no repetir los errores y mejorar el futuro.	Experiencias para no volver al retroceso y afianzar las prácticas democráticas.
	Promoción de liderazgos como agentes multiplicadores.	
AMENAZAS	Apatía que puede volver a perder el protagonismo.	Liderazgos autoritarios.
	Desinterés político.	A falta de equidad social, posible quiebre de las instituciones democráticas.
	Mala orientación en discursos políticos.	Actos incoherentes por la influencia de otras personas fascistas.
	Espacios de participación digitalizados por grupos de poderes abocados a sus intereses propios.	Incumplimiento de promesas electorales.
	Indiferencia, apatía por descreimiento.	Falta de autogestión, consecuencia del paternalismo.
	Que se produzca un desinterés por falta de medios de acceso	Incumplimiento de promesas electorales.
		Que ocurra un retroceso democrático como consecuencia

EJERCICIO: I (Uruguay)
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL DESARROLLO DEMOCRATICO

DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL (SISTEMA POLÍTICO)		DESDE LA PERSPECTIVA DE VALORES Y PRÁCTICAS (CULTURA DEMOCRÁTICA)	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Mecanismos de democracia directa. Consulta popular	1. Acentuación del presidencialismo. Pérdida de peso del Parlamento.	1. Alta participación cívica	1. Descreimiento en los políticos
2. Importancia de coaliciones populares. Gobernabilidad	2. Persistencia de las prácticas clientelistas por parte de los partidos políticos.	2. Proliferación de instituciones y organizaciones sociales.	2. Polarización del discurso
3. Sistema de partidos estables y consolidados	3. Alto nivel de centralismo estatal	3. Política de compromiso de las elites	3. Falta de actualización del debate político.

Ejercicio: 2A (Uruguay)
SISTEMA POLITICO

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Mecanismos de democracia directa. Consulta Popular.	Acentuación del presidencialismo. Pérdida del peso del Parlamento
OPORTUNIDADES	1. Racionalización del recurso plebiscitario.	1. Existencia de mayorías parlamentarias.
	2. Participación directa en los asuntos verdaderamente importantes.	2. Fomentar acuerdos políticos en la órbita parlamentaria.
	3. Compromisos y acuerdos del sistema político.	3. Aumentar la eficiencia gubernamental.
	4. Democracia: además de estar representado, poder intervenir en la presentación de proyectos.	4. Fortificar la militancia política: hacia dirigentes parlamentarios seguimiento, reconocimiento de su importancia.
AMENAZAS	1. Pérdida de involucramiento ante estos mecanismos.	1. Tendencia a la concentración del poder en el Ejecutivo.
	2. Desmotivación de la ciudadanía.	2. Bloqueo político: Presidente con minoría parlamentaria.
	3. Predominio de intereses sectoriales: ingobernabilidad democrática.	3. Fala de acuerdos y de capacidad negociadora.
	4. Si verdaderamente se llega a tomar decisiones en muchas instancias, estos decisores (ciudadanía), saben lo que es mejor para ellos.	

**Ejercicio: 2B (Uruguay)
CULTURA DEMOCRÁTICA**

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Alta participación cívica	Falta de actualización del debate político.
OPORTUNIDADES	Descentralización política. Toma de decisiones.	Fomentar debates sobre los problemas actuales concretos.
	Buena gestión gubernamental (transparencia).	Ciudadanía demande respuestas reales.
	Reafirmar mediante esto la «sensación» de responsabilidad de pueblo ante sí mismo.	Insistencia de militantes y dirigentes (ej: medios) para con las elites para una renovación del «discurso» para fortalecer debate
	Llevar a cabo los mecanismos de democracia directa.	Introducir nuevos clivajes y nuevas ideologías.
AMENAZAS	Descreimiento, desinterés.	Polarización ideológica.
	Incremento de la corrupción y del clientelismo político.	Surgimiento de discursos demagógicos.
	Incremento del descreimiento por varias causas: ej: la no renovación de las elites.	Falta de identificación del ciudadano con su representante.
	Podrían considerarse como disconformidad con el gobierno de turno, que puede terminar en disconformidad con el regimen.	

Taller N° 2 Grupos Regionales

LAS CONDICIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES QUE REQUIEREN FORTALECIMIENTO

OBJETIVO:

- Identificar las condiciones políticas e institucionales prioritarias que requieren fortalecimiento en cada país y las reformas necesarias y posibles para lograrlo.
- Ponderar el grado de prioridad asignado a las condiciones políticas e institucionales que requieren fortalecimiento entre un país y otro.
- Evaluar el grado de prioridad asignado por cada país, a las condiciones políticas e institucionales identificadas en la región que requieren fortalecimiento.
- Evaluar el grado de prioridad asignado por la región, a las condiciones políticas e institucionales identificadas en cada país que requieren fortalecimiento.

DESCRIPCION:

1. A partir de los ensayos presentados por cada uno de los participantes del curso, anote en una tarjeta las condiciones políticas e institucionales prioritarias que requieren fortalecimiento y, en otra tarjeta, identifique las reformas necesarias y posibles para lograrlo. En el orden de aparición de los países, pegue las tarjetas en la columna correspondiente en el papelógrafo y explique brevemente a los demás miembros del grupo.
2. En la medida que cada representante de un país describe brevemente las condiciones políticas e institucionales prioritarias que requieren fortalecimiento en su país, asigne en la matriz adjunta a ésta, una calificación equivalente al grado de prioridad que cada una de ellas representa para el país de uno. La escala a ser usada para medir el grado de prioridad es la siguiente: Prioridad Alta= 3; Prioridad Media= 2; Prioridad Baja= 1.
3. Sumen las columnas y evalúen el grado de prioridad asignado por cada país, a las condiciones políticas e institucionales identificadas en la región

(v.g., el conjunto de países en la columna) que requieren fortalecimiento. La escala a ser usada para medir el grado de prioridad **nacional** es la siguiente: Prioridad Alta Máxima= 18; Prioridad Media=12; Prioridad Baja Mínima=6.

4. Sumen las filas y evalúen el grado de prioridad asignado por la región (v.g., el conjunto de países en la fila), a las condiciones políticas e institucionales identificadas en cada país que requieren fortalecimiento. La escala a ser usada para medir el grado de prioridad **regional** es la siguiente: Prioridad Alta Máxima= 18; Prioridad Media=12; Prioridad Baja Mínima=6.

GRUPO:

País: Nombre:	Condición Política Institucional	Reformas Necesarias y Posibles	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY 1	PARAGUAY 2	URUGUAY	TOTAL
Argentina										
Bolivia										
Brasil										
Chile										
Paraguay (1)										
Paraguay (2)										
Uruguay										
TOTAL										

GRUPO I

LAS CONDICIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES QUE REQUIEREN FORTALECIMIENTO

País: Nombre:	Condición Política Institucional	Reformas Necesarias y Posibles	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY 1	PARAGUAY 2	TOTAL
ARGENTINA Juan Abdo	Crisis de representatividad institucional	Reforma política: Ley de financiamiento de partidos políticos, Ley de tachas (cambio sust.), Internas abiertas en los partidos.		1	3	3	3	3	13 ALTA
BOLIVIA Inés Fernández	Baja participación política de la mujer	Difusión de leyes Concientizar	2		1	2	1	3	9 MEDIA
BRASIL Tatiana Alves	Relaciones de Estado y Sociedad	Reglamentación legal y fomento de esa nueva relación	3	3		3	2	1	12 ALTA
CHILE Rodrigo Argüelles	Existencia de enclaves autoritarios que no permiten profundizar la democracia	Reformas constitucionales para profundizar la democracia, ya sea mediante referéndum o acuerdos políticos	1	1	2		3	2	9 MEDIA
PARAGUAY (1) Esteban Aranda	Descentralización	Cambiar la estructura del Estado actual, achicando y hacerlo más eficiente.	2	3	2	3		3	13 ALTA
PARAGUAY (2) Oscar Boltes	Falta de concertación	Concordancia entre discursos y principios y transparencia	2	3	1	2	1		9 MEDIA
TOTAL			10 ME-	11 ME-	9 ME-	13 ALTA	10 ME-	12 ME-	

GRUPO 2

LAS CONDICIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES QUE REQUIEREN FORTALECIMIENTO

País: Nombre:	Condición Política Institucional	Reformas Necesarias y Posibles	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY 1	PARAGUAY 2	URUGUAY	TOTAL
ARGENTINA María Rosa Avila	Logro de equidad de «Democracia de Género real»	Inclusión efectiva. Igualdad real de oportunidades. Perspectiva y problemática de género «políticas de Estado». Cultura.		2	3	3	3	3	3	17 ALTA
BOLIVIA Edgar Gainza	Baja participación de la sociedad civil en las reformas de Modernización del Estado	Educación hacia una cultura participativa. Lograr el cambio de mentalidad a través de la ruptura de paradigmas. Conocimientos.	2		3	2	1	2	2	12 ALTA
BRASIL María Helena Lara	Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Redefinición de la agenda política y prioridades que transformen el Estado de oportunidades a políticas públicas para la equidad	3	3		2	2	3	2	15 ALTA
CHILE Gonzalo Cowley	Redefinición de la relación Estado y Sociedad Civil	Promoción de la participación. Reconocimiento de las nuevas organizaciones. Profundizar la descentralización, desarrollo local.	3	2	1		2	3	3	14 ALTA
PARAGUAY (1) Leonor Fernández	Partidos políticos en la democracia actual	Participación popular. Democracia. Grupos de consenso. Gestión pública transparente. Vigencia de leyes. Integración y Democracia	2	1	1	3		2	3	14 ALTA
PARAGUAY (2) Hernán Frutos	Participación juvenil	Independencia del Ministerio de Educación. Presupuesto propio. Coordinación con organizaciones sociales.	2	2	1	2	2		2	14 ALTA
URUGUAY Marcela Bidondo	Falta de políticas de juventud desde el Estado	Política jocosa Acción para la acción Capacitación teórica	3	2	3	3	3	3		17 ALTA
TOTAL			15 ALTA	12 ME-	14 ME-	15 ALTA	13 ALTA	16 ALTA	15 ALTA	

GRUPO 3

LAS CONDICIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES QUE REQUIEREN FORTALECIMIENTO

País: Nombre:	Condición Política Institucional	Reformas Necesarias y Posibles	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY 1	PARAGUAY 2	URUGUAY	TOTAL
ARGENTINA Facundo Endeiza	Injusta distribución de la riqueza	Plan social solidario		3	3	3	2	3	3	17 ALTA
BOLIVIA: María Lizzy Montano	Desconocimiento, falta de respeto y ausencia de ejercicio de derechos SSR de adolescentes y jóvenes	Participación de A y J Información, educación y comunic. Carta de derechos	3		1	2	3	2	2	13 ALTA
BRASIL Davidson Espíndola	Injusticia Social (concentración de renta)	Reforma Tributaria	3	3		3	3	2	3	17 ALTA
CHILE José Luis Criado	Adecuación del sistema de representación	Reforma del Sistema Electoral. Diseñar mecanismos innovati- vos de participación	2	3	2		2	1	1	11 ALTA
PARAGUAY (1) Clemente Bordessolless	Falta de formación cívica en áreas rurales	Implementación de educación cívica en las escuelas y el minuto cívico en medios de comunicación	2	1	1	2		3	1	10 MEDIA
PARAGUAY (2) Belmira González	Las pocas oportunidades del acceso a la educación adecuada principalmente a los jóvenes del interior	Mayor cobertura educativa acorde a las necesidades de la zona	3	2	2	2	3		1	13 ALTA
URUGUAY Jorge Brugnoni	Incorporación de nuevos partidos en el reparto de recursos estatales.	Fomentar canales de comunicación interpartidaria	2	2	1	1	3	1		13 ALTA
TOTAL			15 ALTA	14 ALTA	10 ME-	13 ALTA	16 ALTA	14 ALTA	11 ME-	

GRUPO 4

LAS CONDICIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES QUE REQUIEREN FORTALECIMIENTO

País: Nombre:	Condición Política Institucional	Reformas Necesarias y Posibles	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	PARAGUAY I	URUGUAY	TOTAL
ARGENTINA Carlos Montaña	Reforma del Poder Judicial	Reforma en el C.P. Funcionamiento real del Consejo de Magistratura		2	3	3	2	10 ALTA
BOLIVIA Salvador Romero	Establecimiento de políticas estatales de largo aliento en diferentes áreas (política institucional, social, etc.)	Acuerdos partidarios (Gob/ Oposic) en temas claves. Adecuada legislatura. Búsqueda de consenso social s/ temas. Designaciones adecuadas	1		2	3	2	8 MEDIA
BRASIL Eduardo Odloak	Desigualdad social	Crecimiento económico Apoyo a pequeños emprendi- mientos Mejora de las condiciones de	3	3		3	2	11 ALTA
PARAGUAY (I) Diana Villaver- de	Corrupción e impunidad	Reformas estructurales de las inst. contraloras. Promul- gación de leyes más efectivas. Concientización s/ Educación. Reforma Poder Judicial	3	2	3		2	10 ALTA
URUGUAY Fabiana Mautone	Administración pública urug.: burocracia, no modernización del aparato estatal y del fun- cionariado (no profesional).	Asesoramiento a funcionarios públic. terciarizando actividades no sustantivas del Estado. Desburocratización. Achica- miento del Estado mediante declaración excedentaria de cargos y funcionarios.	2	3	2	3		10 ALTA
TOTAL			9 ALTA	10 ALTA	10 ALTA	12 ALTA	8 ME-	

GRUPO 5

LAS CONDICIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES QUE REQUIEREN FORTALECIMIENTO

País: Nombre:	Condición Política Institucional	Reformas Necesarias y Posibles	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY 1	PARAGUAY 2	URUGUAY	TOTAL
ARGENTINA Adrián Zigaran	Política Exterior	Profundizar MERCOSUR Político, Social, Económica		2	3	2	3	3	3	16 ALTA
BOLIVIA Ana Sarmiento	Participación exclusivamente particular	Mayor creación de espacios para la participación en toma de decisiones	1		2	2	1	2	2	10 MEDIA
BRASIL Josivaldo Vieira	Injusticia social (desigual- dad)	Mejor distribución de la riqueza	3	3		3	2	3	3	17 ALTA
CHILE: Marcela Ponce	Instituciones no democráticas	Reforma Constitucional	1	2	2		1	1	1	8 MEDIA
PARAGUAY (1) Sergio Dacak	Código Electoral	Forma de Elección de los representantes (partidarios y parlamentarios)	2	1	1	3		3	1	11 MEDIA
PARAGUAY (2) Cecilia Caló	Falta de valores y prácticas democráticas	Educación cívica y educación en valores que hacen a una cultura democrática	3	3	2	1	3		1	13 ALTA
URUGUAY Martín Pardo	Modernización de los sistemas de información y asesoría del Poder Legislativo	Informatizar, facilitar acceso a la órbita del Ejecutivo. Equipos asesores	2	2	3	2	1	2		12 MEDIA
TOTAL			12 ME-	13 ALTA	13 ALTA	13 ALTA	11 ME-	11 ME-	11 ME-	

Taller N° 3 - Grupos Nacionales

¿COMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS?

OBJETIVO:

1. Con base en sus conocimientos y experiencias, alimentados por los insumos conceptuales y analíticos presentados por los expositores, precise aquellas fortalezas y debilidades que caracterizan el funcionamiento de las instituciones democráticas en sus países de referencia.

DESCRIPCION:

Los expositores han venido presentando una perspectiva sobre la teoría y práctica de la democracia en América Latina, desde la óptica de cuatro instituciones básicas: los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y el sistema electoral, ello por cuanto la democracia en nuestros países está conformada en buena medida por instituciones políticas. Por ello el desempeño de la democracia, es en cierta medida el desempeño de sus instituciones políticas. A partir de los insumos que presentaron los expositores, haga un ejercicio de reflexión desde su realidad nacional, que le posibilite identificar las fortalezas – atributos internos que potencian el cumplimiento eficaz de las funciones institucionales – y debilidades – atributos internos que limitan el cumplimiento de las funciones que les son propias a cada una de estas instituciones – que caracterizan la realidad de sus países de referencia.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Como complemento al análisis del entorno que se elaboró en el Taller N° 1, a continuación proceda a identificar qué fortalezas y qué debilidades tienen las instituciones políticas de su país, desde la perspectiva de su adecuado funcionamiento. Es importante precisar no sólo qué fortalezas y qué debilidades, sino cómo potencian o limitan el funcionamiento de las instituciones democráticas. Para este ejercicio, circunscribiremos las instituciones políticas al Poder Ejecutivo, el Parlamento, el Poder Judicial y el sistema electoral. Cite al menos cinco fortalezas y debilidades para cada institución.

Poder Ejecutivo		Poder Legislativo	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
1.	1.	1.	1.
2.	2.	2.	2.
3.	3.	3.	3.
4.	4.	4.	4.
5.	5.	5.	5.

Poder Judicial		Sistema Electoral	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
1.	1.	1.	1.
2.	2.	2.	2.
3.	3.	3.	3.
4.	4.	4.	4.
5.	5.	5.	5.

EJERCICIO I: (Argentina)
¿COMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS?

PODER EJECUTIVO		PODER LEGISLATIVO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Atribuciones presidenciales	Exposición pública	Autonomía y autoarquía	Crisis de representatividad
Elección directa	Escaso control interno	Renovación periódica	Lentitud en la sanción de leyes
Conformación independiente del Gabinete	Jefe de ministerios	Interviene en el proceso de designación de jueces	Decretos de necesidad y urgencia
Unipersonal (Poder Central)		Mecanismos de control sobre el Poder Ejecutivo	Desproporción en el gasto
		Atribuciones Constituyentes	Cultura presidencial

PODER JUDICIAL		SISTEMA ELECTORAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Consejo de la magistratura	Falta de independencia	Voto obligatorio	Lista sábana
Organo máximo de interpretación constitucional	Lentitud procesal	Inclusión acción positiva: mujeres	Falta de transparencia.
Juicio a la Junta Militar	Impunidad	Transparencia del proceso electoral	Financiamiento D.P.
Estabilidad	Descreimiento de la justicia	Empadronamiento automático	Diputados sobrevaluados
	Inexistencia de una policía judicial		Escasa democracia interna en P.P.

EJERCICIO I: (Bolivia)
¿COMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS?

PODER EJECUTIVO		PODER LEGISLATIVO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Firme apoyo parlamentario	Ausencia de carrera administrativa	Concordancia con el ejecutivo	Transfugio
Apertura al personal calificado	Corrupción	Preservación de sus competencias legislativas	Falta de credibilidad del Congreso
Credibilidad externa	Partidización	Cultura de consenso	Vínculo flojo entre: electores y representantes.
Descentralización	Discrecionalidad en las designaciones administrativas	Práctica de coaliciones gubernamentales	Escasa participación de los legisladores en el trabajo parlamentario
Modernización: (leyes : SAFCO)			

PODER JUDICIAL		SISTEMA ELECTORAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Reformas administrativas	Jueces poco preparados	Código electoral	Deficiencias técnicas del padrón
Reformas en la legislación	Débil credibilidad	Confianza en la C.N.E	Fragilidad del Registro Civil
Nuevas instituciones	Lentitud en la aplicación de justicia	Transparencia electoral	Pasividad entre elecciones
Condena a L. García Meza (30 años)	Ingerencia política	Independencia	
Defensoría del Pueblo	Corrupción	Modernización (Registro civil, informatización).	

EJERCICIO I: (Brasil)
¿COMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS?

PODER EJECUTIVO		PODER LEGISLATIVO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Independencia	Lentitud	Voto electrónico	Voto proporcional
Justicia de pequeñas causas	Parcialidad de jueces	Claridad en el proceso	Proporcionalidad representativa distorsionada
División por áreas afines	Corrupción	Tribunal (Tribunal Superior Electoral) específico	Voto obligatorio
		Garantía de participación partidaria	

PODER JUDICIAL		SISTEMA ELECTORAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Dinamismo para las reformas	Poder descentralizado	Pluralidad partidaria	Representación desigual
Poder de implantación de programas en corto plazo	Medidas provisorias	Canal de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil	Falta de compromiso del gobierno con la gobernabilidad
	Burocracia	Fiscalización permanente de los poderes (Ejecutivo y Judicial)	Prebendarismo
	Proteccionismo	Apertura del CPI 's	Falta de compromiso con el mandato parlamentaria
	Dificultad de achicamiento de gastos	Libertad de expresión	Impunidad parlamentaria

EJERCICIO I: (Chile)
¿COMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS?

PODER EJECUTIVO		PODER LEGISLATIVO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Legitimidad y respeto por la autoridad	Inamovilidad de comandantes en jefes de las FFAA. y carabineros	Bajos niveles de corrupción	Excesivas atribuciones de la cámara alta
Ordenada gestión del gasto público	Existencia del Consejo de Seguridad Nacional	Alto porcentaje de asistencia	Existencia del Tribunal Constitucional
Capacidad de dirigir la agenda pública	No atribución para convocar a plebiscito para solucionar conflictos	Alta cantidad de leyes tramitadas	Corto período de legislatura ordinaria del Congreso
Control del orden público	No contar con mayoría en el Senado	Sistema de fiscalización	Falta de recursos económicos para asesoría técnica
Relaciones exteriores	Existencia del Tribunal Constitucional	Excelente infraestructura	No están representados todos los sectores políticos

PODER JUDICIAL		SISTEMA ELECTORAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Inicio de la reforma judicial	Susceptible de presiones	Transparencia del sistema electoral	Sistema electoral binominal mayoritario
Excelencia profesional	Bajos sueldos	Moderna infraestructura	No obligatoriedad de inscripción en los registros electorales
Buena cobertura nacional	Excesivas atribuciones de la justicia militar	Obligatoriedad del voto al inscripto en los registros electorales	
Aumento de la fiscalización: disminución de la corrupción	Procedimiento judicial : poca celeridad de procesos Contradicciones entre las decisiones (fallos) y el cumpli-		

**EJERCICIO I: (Paraguay)
¿COMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS?**

PODER EJECUTIVO		PODER LEGISLATIVO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Cogobierno	Presidente no electo en elecciones	Nuevas figuras constitucionales	Intereses sectoriales
Subordinación de las FF.AA. al poder civil	Corrupción	Representación pluralista	Desconocimiento de las funciones del Parlamento
Participación juvenil en la toma de decisiones	Centralismo	Mayor conciencia	Falta de idoneidad
Voluntad política para la reforma del Estado	Falta de políticas productivas para sector primario	Apoyo internacional	Falta de estructura
	Gigantismo estatal: burocracia, inoperancia, etc.		

PODER JUDICIAL		SISTEMA ELECTORAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Descentralización de la justicia	Escasa formación de Magistrados	Pureza de los padrones	Excesiva cantidad de funcionarios
Autoarquía administrativa	Politización de la Justicia	Organización de elecciones libres y transparentes	Politización
Reforma Judicial	Impunidad	Participación de los sectores políticos	No obligatoriedad de la inscripción
	Lentitud de los procesos	Respaldo internacional	Poca colaboración de los funcionarios distritales
		Capacidad técnica	

**EJERCICIO I: (Uruguay)
¿COMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS?**

PODER EJECUTIVO		PODER LEGISLATIVO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Modernización de sistemas de Información Presidente con apoyo parlamentario Consustanciación entre el Presidente y el Consejo de Ministros O.P.P. Organismo Técnico Reducción de funcionarios	Escasa capacidad de manobra de los ministros Manejo irregular de la publicidad	Coalición de gobierno Minorías representadas Control de estado por comisiones investigadoras Parlamento como pilar democrático	Carencias del sistema de información Ausencia de equipos técnicos de asesoramiento Alta tasa de renovación parlamentaria (70%) Mala comunicación de la tareaparlamentaria No penalización de inasistencia

PODER JUDICIAL		SISTEMA ELECTORAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Legitimidad pública Eficacia en casos de corrupción	Bajos salarios Dependencia económica Lentitud de los procesos Mal relacionamiento con la policía	Legitimidad de Corte Electoral Eficiencia en la organización de comicios Modernización en el procesamiento de datos Buena comunicación con la ciudadanía	Cierta politización en decisiones recientes.

Taller N° 4 - Grupos Regionales

RUTAS PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL: EL ROL DE LOS ACTORES POLITICOS Y SOCIALES

OBJETIVOS:

1. Identificar un conjunto de orientaciones o rutas que permitan desarrollar una reforma política de las instituciones en la región, de modo que las mismas se adapten eficazmente a las nuevas realidades que hemos identificado como predominantes.
2. Precisar el rol que, a su criterio, cada uno de los actores debe jugar de cara a fortalecer el proceso de institucionalización democrática en la región.

DESCRIPCION:

Los participantes, tomando como base el análisis realizado en el Taller Nacional N° 3 - Grupos Nacionales, propondrán un conjunto de rutas para llevar adelante una reforma política de las instituciones en la región. Para ello, identificarán los grandes cambios necesarios y posibles que se deben presentan en las instituciones, de modo que se fortalezca la eficacia en el cumplimiento de sus funciones, la legitimidad de las mismas en relación con los ciudadanos y la creación de las condiciones objetivas requeridas para que sean sostenibles en el tiempo. Adicionalmente, y una vez definidas las reformas posibles, los participantes procederán a describir la manera en que los diferentes actores políticos y sociales podrían potenciar la institucionalización democrática en la región.

- I. Basándose en el ejercicio anterior, identifiquen al menos tres rutas básicas de reforma de las instituciones democráticas, que hagan posible adaptarlas a las nuevas realidades y a los retos de la institucionalización. Refiéranse a los casos del sistema electoral, poder judicial, poder ejecutivo y poder legislativo, preocupándose de que la reforma sea consistente tanto desde la perspectiva “hacia adentro” de cada institución o subsistema, como en sus relaciones “hacia afuera”, con otras instituciones y con la sociedad civil.

Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
1.	1.
2.	2.
3.	3.
Poder Judicial	Sistema Electoral
1.	1.
2.	2.
3.	3.

- II. Describan de qué manera los diferentes actores sociales y políticos podrían impulsar o propiciar los procesos de reforma política para fortalecer las instituciones.

Reforma Política	Partidos Políticos	Organizaciones de la Sociedad	Medios de Comunicación	Universidades
Sistema Electoral				
Poder Judicial				
Poder Legislativo				
Poder Ejecutivo				

EJERCICIO 1 (Grupo I)
RUTAS BASICAS PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Descentralización administrativa y política Mayor fiscalización y simplificación tributaria	Mecanismos de información y de difusión Fortalecimiento del Parlamento Latinoamericano
PODER JUDICIAL	SISTEMA ELECTORAL
Oralidad del proceso Reformas: informatización del sistema judicial	Informatización del sufragio Financiamiento de los partidos políticos públicos y privado con topes Reforma: tendencia al pluralismo moderado, corregir distorsión en la representación política

EJERCICIO 2 (Grupo I)
EL ROL DE LOS ACTORES POLITICOS Y SOCIALES

REFORMA POLITICA	PARTIDOS POLITICOS	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL	UNIVERSIDADES
SISTEMA ELECTORAL	Internas abiertas	Promover la participación ciudadana	Fiscalización y discusión en forma imparcial	Promover debate e investigación
PODER JUDICIAL	Proyecto de ley de modernización	Demanda y aportes		
PODER LEGISLATIVO	Fortalecimiento de liderazgos de m y v democráticos	Demanda y aportes	Mecanismos de información y difusión	Promover debate e investigación
PODER EJECUTIVO	Canalizar las	Demanda y aportes		Insumos y formación

GRUPO I: Ma. Rosa Avila (Argentina), Ma. Lizzy Montañó (Bolivia), Eduardo Odloak (Brasil), José Luis Criado (Chile), Sergio Dacack (Paraguay), Jorge Brugnani (Uruguay)

EJERCICIO 1 (Grupo 2)
RUTAS BASICAS PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Modernización	Rejerarquización
Descentralización	Asesoría técnica
Fortalecer los organismos de control	Optimizar el periodo de sesiones

PODER JUDICIAL	SISTEMA ELECTORAL
Justicia eficaz y accesible	Eficiencia en la fiscalización de recursos y propuestas
Idoneidad académica y salario acorde	Reformas del sistema electoral
Aplicación eficaz de leyes	Reformas en las políticas partidarias

EJERCICIO 2 (Grupo 2)
EL ROL DE LOS ACTORES POLITICOS Y SOCIALES

REFORMA POLITICA	PARTIDOS POLITICOS	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL	UNIVERSIDADES
SISTEMA ELECTORAL	Concertación	Participación activa	Legislar/ Reglamentar	Revalorizando la educación cívica y académica
PODER JUDICIAL	Idem	Creación de consejos civiles ciudadanos	Orientación, información y educación cívica	Implementación en currícula de educación cívica
PODER LEGISLATIVO	Idem	Conocimiento de funcionarios y representantes	Mayor difusión de actividades parlamentarias	Intercambios y pasantías
PODER EJECUTIVO	Idem	Contralor eficiente	Información objetiva	Pasantías

GRUPO 2: Carlos Montaña (Argentina), Ana María Sarmiento (Bolivia), Davidson Espindola (Brasil), Marcela Ponce (Chile), Belmira González (Paraguay), Luis Salas (Paraguay)

EJERCICIO 1 (Grupo 3)
RUTAS BASICAS PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Fortalecimiento, carrera administrativa	Asesoramiento técnico
Declaración jurada de bienes	Declaración jurada de bienes
Mejor control del gasto	Mecanismos de control

PODER JUDICIAL	SISTEMA ELECTORAL
Justicia rápida y con costos bajos	Inscripción automática de nuevos ciudadanos
Arbitraje y conciliación para eficiencia	Voto informático
Capacitación de jueces	Incentivar la participación electoral

EJERCICIO 2 (Grupo 3)
EL ROL DE LOS ACTORES POLITICOS Y SOCIALES

REFORMA POLITICA	PARTIDOS POLITICOS	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL	UNIVERSIDADES
SISTEMA ELECTORAL	Capacitación	Promoción de la participación	Contribución a la participación	Investigación
PODER JUDICIAL	No presionar	Capacitación técnica	No prejuzgar los casos	Mejor formación de abogados
PODER LEGISLATIVO	Selección de mejores candidatos	Promoviendo y divulgando proyectos de ley	Presión ciudadana	Mejor formación de técnicos
PODER EJECUTIVO	Respetar las reglas	Mecanismos de control	Información veraz	Fortalecimiento a la administración

GRUPO 3: Adrián Zigarán (Argentina), Salvador Romero (Bolivia), María Helena Lara (Brasil), Esteban Aranda (Paraguay), Leonor Fernández (Paraguay), Fabiana Mautone (Uruguay)

EJERCICIO 1 (Grupo 4)
RUTAS BASICAS PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Desconcentración del poder del Presidente: referidas a los otros poderes medidas provisorias)	Implementación de asesoría técnica
Mejor asignación y distribución del presupuesto para políticas sociales	Fiscalización de la actividad legislativa
	Establecimiento de órganos de control sobre el ejecutivo
PODER JUDICIAL	SISTEMA ELECTORAL
Aumento salarial	Mayor fiscalización de las campañas electorales
Modernización del Poder Judicial: juicio oral, infraestructura, etc.	Informatizar el sistema electoral
Sistema carcelario: cantidad/ calidad	Cupos especiales para minorías en el Congreso

EJERCICIO 2 (Grupo 4)
EL ROL DE LOS ACTORES POLITICOS Y SOCIALES

REFORMA POLITICA	PARTIDOS POLITICOS	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL	UNIVERSIDADES
SISTEMA ELECTORAL	Declaración del uso de recursos utilizados para las campañas electorales	Mayor cooperación de la Organización social para promover la cultura cívica	Compromiso de los medios para entregar información veraz	Fomento de los valores cívicos
PODER JUDICIAL	Despolitizar la justicia	Denunciar los hechos de corrupción	Denunciar los hechos de corrupción	Formar profesionales idóneos
PODER LEGISLATIVO	Disciplina partidaria coherente	Grupos de presión efectivos	Difusión de la actividad y los logros	Proporcionar información y asesoría
PODER EJECUTIVO	Crítica constructiva y oposición constructiva	Participación de la sociedad en la estructura del Poder	Información acerca de las actividades, logros y deficiencias	Análisis teóricos para aplicarlos a las realidades nacionales

GRUPO 4: Facundo Endeiza (Argentina), Mariela Fernández (Bolivia), Tatiana Alves (Brasil), Rodrigo Argüelles (Chile), Cecilia Caló (Paraguay), Clemente Bordessolless (Paraguay), Marcela Bidondo (Uruguay).

EJERCICIO 1 (Grupo 5)
RUTAS BASICAS PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Facultar el recurso plebiscitario	Profundizar sistemas de información y asesoría técnica
Dotar de mayores atribuciones e independencia a los sistemas contralores	Asegurar el origen popular y democrático de los representantes
Aplicar y orientar el presupuesto con equidad social	Fortalecer el relacionamiento interregional entre Parlamentos

PODER JUDICIAL	SISTEMA ELECTORAL
Profundización de la reforma judicial	Modernización del sistema electoral (voto electrónico)
Despartidización de organismos judiciales	Ley de financiamiento de partidos políticos
Jerarquizar el presupuesto del Poder Judicial	Adecuación legislativa

EJERCICIO 2 (Grupo 5)
EL ROL DE LOS ACTORES POLITICOS Y SOCIALES

REFORMA POLITICA	PARTIDOS POLITICOS	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL	UNIVERSIDADES
SISTEMA ELECTORAL	Asegura la plena democracia interna	Fiscalización	Compromiso de profundización democrática	Assumir compromiso con las instituciones
PODER JUDICIAL	Asegura la independencia (no intervenir)	Promoción de participación. Vincular a los ciudadanos con los poderes del Estado	Libertad de prensa asegurada	Formación de profesionales y técnicos comprometidos con la reforma tanto en lo intelectual como en lo valorativo
PODER LEGISLATIVO	Consenso en la necesidad de reforma	Educación democrática	Instalar en la agenda pública la necesidad de las reformas	
PODER EJECUTIVO	Compromiso de profundizar la democracia, asegurar la equidad social y lucha contra la corrupción		Equidad en el tratamiento de los temas en pos de fortalecer las instituciones	Mejorar la formación de los auxiliares de justicia
				Otorgar recursos humanos.
				Asesorías Formar en gestión y gerenciamiento

Juan Abdo (Argentina), Edgar Gainza (Bolivia), Josivaldo Vieira (Brasil), Gonzalo Cowley (Brasil), Oscar Boltes (Paraguay), Diana Villaverde (Paraguay), Martín Pardo (Uruguay)

Taller N° 5 - Grupos Nacionales

VALORES Y PRACTICAS PARA UNA CULTURA DEMOCRATICA

DESCRIPCION

1. Leer el documento “componentes de una cultura política democrática: ¿Hacia dónde vamos y cómo vamos?”, de Manuel Vidal¹
2. Identificar los valores y antivalores y relacionarlos con las prácticas positivas y/o negativas que generan.
3. Integrar y consolidar en un solo documento lo identificado y las estrategias y los actores de ellas, quienes pueden operar como gestores, vehículos o destinatarios de programas orientados al logro de objetivos.
4. Presentar los resultados y propuestas a la plenaria general.

1 Véase Capítulo 13 en la Parte I de este libro.

EJERCICIO I - A (Argentina)
VALORES Y PRACTICAS QUE FORTALECEN LA CULTURA DEMOCRATICA

VALORES	PRACTICAS
Soberanía del pueblo	Elecciones periódicas
Garantías de los Derechos Humanos	Marco constitucional, activismo social
Gobierno de las mayorías y respeto a las minorías	Realidad
Igualdad ante la Ley	Constitución formal
Garantías de pluralismo partidario e ideológico	Diversidad de partidos políticos
Libertad de cultos	Respeto a las minorías
Libertad de prensa	Existencia
Participación	Apertura de instituciones. Consulta popular
	Participación política voluntaria. Voto del 92%
Mediador	
Madurez política	
Observador de fines	Liderazgos políticos sociales
Solidaridad	Movimientos sociales, ONGs, ciudadanía en geral.: acciones puntuales
Tolerancia	
Cultura del diálogo	
Compromiso	Apego a las reglas del juego

EJERCICIO I-B (Argentina)
ANTIVALORES Y PRACTICAS QUE DEBILITAN LA CULTURA DEMOCRATICA

ANTIVALORES	PRACTICAS
Exitimismo	Acceso y ascenso sin importar el modo ni la forma
Falta de respeto al trabajo	Ganar dinero sin trabajar
Deshonestidad	Encubrimiento de la verdad
Falta de respeto al ciudadano	Estados burocráticos ineficientes
Falta de castigo al culpable	No hay sistema de premios y castigos
Diferencias sociales	Aumenta la brecha entre ricos y pobres
Concentración económica	Multimedios - Monopolios
Tráfico de influencias	Utilizar el poder en beneficio propio
Falta de respeto a las instituciones	Manipulación de los poderes del Estado
Frivolidad	Desconocimiento de la realidad social del prójimo

EJERCICIO 2 (Argentina)
ESTRATEGIAS Y ACTORES QUE FORTALECEN/DEBILITAN LA DEMOCRACIA

ESTRATEGIAS Y ACTORES DE NEUTRALIZACION DE ANTIVALORES	ESTRATEGIAS Y ACTORES DE PROMOCION DE VALORES
<p>Estado y sector privado deben revalidar al trabajo y castigar al que ascendió ilegalmente.</p> <p>Controlar desde adentro los órganos del Estado y la Empresa</p> <p>Mejorar legislación laboral y social</p> <p>Ley Antimonopolio</p> <p>Formar y educar por medio de la capacitación política pero fundada en valores</p> <p>Incentivar el espíritu crítico y creativo en positivo.</p> <p>Reforma del código penal (mejorar los castigos)</p> <p>Fortalecer, independizar los órganos de control.</p> <p>Solidaridad: fomento de valores en la escuela, familia, grupos, sociedad civil, ONGs, etc.</p> <p>Fortalecer los agentes de control</p> <p>Campañas de promoción de valores en medios de comunicación</p>	<p>Implementación efectiva de los Derechos Humanos: políticas sociales, campañas de concientización (ONGs, Sociedad civil), efectiva gestión de Gobierno.</p> <p>Igualdad real y efectiva ante la Ley: inclusión social, medidas de acción positiva.</p> <p>Participación de la ciudadanía</p> <p>Fortalecimiento y capacitación de liderazgos democráticos desde el Estado y la Sociedad Civil</p> <p>Creación de programas: promoción y fortalecimiento de valores en las escuelas, grupos barriales, etc.</p>

EJERCICIO I - A (Bolivia)
VALORES Y PRACTICAS QUE FORTALECEN LA CULTURA DEMOCRATICA

VALORES	PRACTICAS
Pluralismo	Libertad política, religiosa, social
Participación	Altos niveles de votación
Cultura de concertación	Consenso y coaliciones
Respeto a la vida	Bajos niveles de violencia
Igualdad de todos ante la Ley	Voto igualitario
Valor cívico	Participación en elecciones

EJERCICIO I-B (Bolivia)
ANTIVALORES Y PRACTICAS QUE DEBILITAN LA CULTURA DEMOCRATICA

ANTIVALORES	PRACTICAS
Corrupción	Transfugio/ Impunidad Malversación de fondos Coimas/ Sobornos
Flojera	Menor esfuerzo del funcionario público
Irresponsabilidad en el cumplimiento de funciones	Incumplimiento de deberes
No respeto a la Ley	Violación de Normas Desconocimiento de la Ley
Falta de respeto al espacio público	Dstrucción del Ornato Público Dstrucción del bien público
Machismo	Pocos espacios para la participación en toma de decisiones

EJERCICIO 2 (Bolivia)
ESTRATEGIAS Y ACTORES QUE FORTALECEN/DEBILITAN LA DEMOCRACIA

ESTRATEGIAS Y ACTORES DE NEUTRALIZA-	ESTRATEGIAS Y ACTORES DE PROMOCION
Corrupción: reforzamiento de la legislación (partidos, parlamento, ciudadanía, instancias de control de ejecuciones de la Ley. 3 poderes - medios, ONGs, ciudadanía).	Pluralismo: difusión, información, comunicación y educación a través de: escuelas, medios de comunicación y medios alternat.
Flojera: sistemas de incentivos (instancias administrativas, ciudadanía)	Participación: difusión de leyes, concientización, carnetización, (ciudadanía, medios de comunicación, partidos políticos)
Irresponsabilidad: sistemas de incentivos y castigo al incumplimiento de deberes (instancias administrativas, ciudadanía)	Cultura de concertación: insentivos legales, difusión de logros de la consertación (ciudadanía, medios y partidos políticos)
No respeto a la Ley: castigo a infractores (ciudadanía, organismos públicos, medios de comunicación). Aplicación uniforme de la Ley (ciudadanía, organismos públicos, medios de comunicación)	Respeto a la vida: mantener canales de solución de conflictos, limitar la discrecionalidad en el uso de la fuerza, abrir espacios de diálogo (ciudadanía, medios y partidos políticos)
Trabajos de acciones colectiva (ciudadanía, organismos públicos, medios de comunicación)	Igualdad ante la Ley: difusión de leyes, concientización, promo de actividades que cumplan esta función (ciudadanía, medios, partidos políticos)
Machismo: reforzamiento de la legislación (ciudadanía, parlamento, partidos, medios de comunicación). Instancias de control de ejecución de la Ley. Difusión de derechos.	Valor cívico: educación, información, concientización, adecuada difusión del debate político (medios de comunicación, ciudadanía y partidos políticos).

EJERCICIO I - A (Brasil)
VALORES Y PRACTICAS QUE FORTALECEN LA CULTURA DEMOCRATICA

VALORES	PRACTICAS
Libertad de expresión Participación Diversidad cultural Fomento de una cultura de participación Articulación de la sociedad civil	Libre manifestación de la prensa Garantía del derecho de manifestación El Estado genera condiciones para el fomento y producción cultural Consejos de ciudadanía Movimiento de ONGs, movimientos sociales.

EJERCICIO I-B (Brasil)
ANTIVALORES Y PRACTICAS QUE DEBILITAN LA CULTURA DEMOCRATICA

ANTIVALORES	PRACTICAS
Inequidad social Racismo, discriminación social Centralización del poder en el Poder Ejecutivo Clientelismo Burocracia	Educación desigual Exclusión del mercado de trabajo Medidas provisorias Relaciones de poder (uso del poder para beneficio propio) Lentitud en varios ámbitos

EJERCICIO 2 (Brasil)
ESTRATEGIAS Y ACTORES QUE FORTALECEN/DEBILITAN LA DEMOCRACIA

ESTRATEGIAS Y ACTORES DE NEUTRALIZA-	ESTRATEGIAS Y ACTORES DE PROMOCION
<p>Educación para la formación de ciudadanos y aplicación de la Ley a todos para acabar con la impunidad</p> <p>Informatización y descentralización de los recursos y administración</p> <p>Redefinición de las prioridades que transformen de un Estado</p> <p>Asistencialista a un Estado de Oportunidades a través de políticas de inserción social.</p>	<p>Libertad de expresión: riguroso código de ética.</p> <p>Participación: mecanismos de estímulo para promover en la sociedad civil más acciones públicas.</p> <p>Diversidad cultural</p>

EJERCICIO I - A (Chile)
VALORES Y PRACTICAS QUE FORTALECEN LA CULTURA DEMOCRATICA

VALORES	PRACTICAS
Legitimidad en el ejercicio de la autoridad	Respeto de las decisiones
Pluralidad ideológica	Existencia de corrientes de opinión expresadas en partidos políticos
Soberanía popular	Sufragio universal
Limitación del poder	Libertad de opinión
Vigencia del Estado de Derecho	Asociación y de relativa competencia
Libertad de culto	Sistemas de control
	Respeto a la Constitución y la ley
	Existencia de diversidad religiosa

EJERCICIO I-B (Chile)
ANTIVALORES Y PRACTICAS QUE DEBILITAN LA CULTURA DEMOCRATICA

ANTIVALORES	PRACTICAS
No hay un total respeto por las minorías	Aceptación de diferencias culturales
No existen garantías de todos los derechos humanos	Escasa participación en decisiones para los afectados
No existe igualdad ante la ley	Censura
Garantía absoluta de la vigencia del pluralismo ideológico	Acceso a la salud
No hay mantemineot y vigilancia de una competencia leal	Acceso a la educación superior
	Acceso a la justicia
	Privilegios dependiendo de la posición económica
	Representación en el Congreso
	Capacidad de presión sobre decisiones del Ejecutivo y Legislativo (sector empresarial)
	Existencia de un monopolio en los medios de prensa escrita y monopolio en la empresa SSPP de electricidad de la generación, conducción y distribución.

EJERCICIO 2 (Chile)
ESTRATEGIAS Y ACTORES QUE FORTALECEN/DEBILITAN LA DEMOCRACIA

ESTRATEGIAS Y ACTORES DE NEUTRALIZA-	ESTRATEGIAS Y ACTORES DE PROMOCION
<p>No hay total respeto por las minorías culturales: incorporar en los programas educacionales el respeto a la diversidad.</p> <p>Abrir canales de participación para que estas minorías se expresen.</p> <p>No existen garantías plenas en el respeto a los Derechos Humanos de 2ª y 3ª generación: mayores políticas redistributivas</p> <p>No existe plena vigencia igualitaria ante la Ley, solo formal: reforma judicial</p> <p>No vigencia del pluralismo ideológico desde el punto de vista de la representación electoral: reforma del sistema electoral</p> <p>No hay mantenimiento y vigilancia de una competencia leal: mejorar la aplicabilidad de la Ley Antimonopolio.</p>	<p>Profundización de la Descentralización: acercamiento del poder a la ciudadanía.</p> <p>Modificación del Sistema Electoral</p> <p>Reformar la Constitución</p> <p>Fomentar la asociatividad</p> <p>Fomentar la accountability</p> <p>Mayor educación cívica</p> <p>Políticas de Estado para promover el fomento de la diversidad y de la tolerancia</p>

EJERCICIO I - A (Paraguay)
VALORES Y PRACTICAS QUE FORTALECEN LA CULTURA DEMOCRATICA

VALORES	PRACTICAS
Solidaridad	Ayuda ante situaciones concretas
Amabilidad	En actos de educación
Sentido del humor (guaraní)	Capacidad de tomar, incluso, algunas dificultades con humor
Lealtad	Con los amigos
Identidad cultural	Reconocimiento de raíces, pero teniendo en cuenta la realidad campo - ciudad
Patriota	Ante grandes adversidades en nuestro país
Sacrificado	En el trabajo
Garantía de vigencia de Derechos Humanos	Respaldo por Organizaciones Civiles y Organizaciones Estatales
Vigencia de pluralismo ideológico	Cese de persecuciones
Conciencia ciudadana	Reclamo de reivindicaciones y estadísticas electorales
Canales institucionales de acceso a la concertación y participación	Nuevas figuras constitucionales y Organizaciones Civiles

EJERCICIO I-B (Paraguay)
ANTIVALORES Y PRACTICAS QUE DEBILITAN LA CULTURA DEMOCRATICA

ANTIVALORES	PRACTICAS
Conformidad	Falta de conciencia ciudadana ante hechos que nos afectan
Individualismo	Interés particular sobre generar «opareí» (dejar sin efecto denuncias, casos, etc.)
Autoritarismo	Abuso del poder
Arbitrariedad	Ley del «más fuerte»
Machismo	Falta de espacio para las mujeres
	Sometimiento
	Cultura: formación de la mujer
No hay acervo cultural	Preferencia hacia lo extranjero
Falta de seguimiento en procesos judiciales	Individualidad
Monopolios de poder	Elitismo
Aceptación de dinero privado en campañas y actividades públicas	Gasto económico y saldo social - político
Inequidad entre las clases	Pobreza incrementada
Burocracia	Lentitud de instituciones
Igualdad ante leyes	Prioridad de poderosos
Corrupción	En todas las prácticas y gestiones
Sumisión	

EJERCICIO 2 (Paraguay)
ESTRATEGIAS Y ACTORES QUE FORTALECEN/DEBILITAN LA DEMOCRACIA

ESTRATEGIAS Y ACTORES DE NEUTRALIZA-	ESTRATEGIAS Y ACTORES DE PROMOCION
<p>Conformismo: fomentando, premiando al que lucha, al que surge (se excelente) en los colegios, en las universidades.</p> <p>Autoritarismo: desde la casa practicando la participación, enseñando a escuchar, comprender, compartir. En los colegios, en el Gobierno, aceptando la crítica constructiva.</p> <p>Machismo: enseñando a la mujer desde los colegios su igualdad de derechos y a los hombres explicarles.</p> <p>Sumisión: explicando desde el colegio los derechos que</p>	<p>Solidaridad: fomentando la ayuda al prójimo. Educación Cívica en los centros educativos, fomentando la amistad, creando más organizaciones civiles donde se agrupen los ciudadanos - cooperativas.</p> <p>Amable: que los actores sociales reclamen la importancia de la amabilidad en las relaciones sociales.</p> <p>Lealtad: desde pequeños en el hogar los padres deben enseñar la lealtad a sus amigos, familiares, ideas democráticas.</p>

EJERCICIO I - A (Uruguay)
VALORES Y PRACTICAS QUE FORTALECEN LA CULTURA DEMOCRATICA

VALORES	PRACTICAS
<p>Tolerancia</p> <p>Igualdad de oportunidades</p> <p>Estado Laico</p> <p>Alta adhesión y valorización del sistema democrático</p>	<p>Respeto a las opiniones en todos los ámbitos de la sociedad</p> <p>Acceso a la salud y educación gratuita y pública</p> <p>Estado no tiene religión oficial desde comienzos del siglo. Fomenta la no discriminación.</p> <p>Aplicación de prácticas democráticas en diferentes ámbitos de integración social.</p>

EJERCICIO I-B (Uruguay)
ANTIVALORES Y PRACTICAS QUE DEBILITAN LA CULTURA DEMOCRATICA

ANTIVALORES	PRACTICAS
<p>ANTIVALORES</p> <p>Fragmentación social y conformación de circuitos de pobreza</p> <p>Corrupción y clientelismo que se ve claramente</p> <p>Acentuación de la inequidad social</p>	<p>Se constata una incipiente formación de grupos subculturales marginales (aspecto nuevo en nuestra realidad)</p> <p>Constatación de varios casos de corrupción en la administración pública (altos cargos de gobierno)</p> <p>Distribución de riqueza desigual</p>

EJERCICIO 2 (Uruguay)
ESTRATEGIAS Y ACTORES QUE FORTALECEN/DEBILITAN LA DEMOCRACIA

ESTRATEGIAS Y ACTORES DE NEUTRALIZA-	ESTRATEGIAS Y ACTORES DE PROMOCION
<p>Profundización en materia de políticas sociales (educación, salud, vivienda, etc.)</p>	<p>Articulación en la implementación de políticas sociales entre los diferentes actores públicos y privados (Estado, Partidos Políticos, ONGs, Empresas, etc.)</p>
<p>Mecanismos fiscales que por medio de la herramienta impositiva ataquen el problema de la distribución del ingreso (impuesto a la renta de las personas físicas) en forma gradual.</p>	<p>Políticas de descentralización no sólo de recursos, sino también políticas en materia de desarrollo local (actores locales, participativos en la Región).</p>
<p>Recomposición del gasto público (eliminar excesos en el presupuesto del Parlamento, Presidencia de la República y Servicio Exterior) y destinar mayores recursos a educación, salud y al sector agropecuario.</p>	<p>Políticas de estímulo por parte del Estado al sector productivo, búsqueda de crecimiento con equidad.</p>
<p>Habilitar formas de investigación aceleradas y eficaces para erradicar la corrupción.</p>	<p>Profundizar en materia de modernización del Aparato Estatal. Ej: informatización.</p>

Discurso de clausura

Discurso de Clausura

II CURSO REGIONAL PARA LA FORMACION DE JOVENES LIDERES DEL MERCOSUR SOBRE INSTITUCIONES, VALORES Y PRACTICAS DEMOCRATICAS

*Becarios del Curso
Asunción, 17 de noviembre de 1999*

Los/Las participantes del “II Curso Regional de Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democrática”, hemos coincidido que los lazos culturales, sociales y políticos que unen a nuestros pueblos hacen imperiosa la necesidad de consolidar a las democracias como formas de gobierno y de vida.

Hemos analizado nuestras realidades y discutido las estrategias para encarar mancomunadamente los problemas que aquejan a la región, teniendo en cuenta los canales institucionales existentes, así como aquellos informales que coduzcan a la concertación política en pos del bien común.

***El fortalecimiento regional de la democracia** requiere de instituciones que respondan y rindan cuentas a la ciudadanía. Teniendo en cuenta las altas tasas de pobreza y de desigualdad social, consideramos fundamental, para la vigencia de un estado democrático, la **Equidad Social**. Ante esto, asumimos el compromiso de promover las reformas institucionales que hagan efectiva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para lograr un desarrollo humano sostenible.*

*Coincidimos que a las puertas del nuevo milenio, adquiere especial significancia el respeto de los **Derechos Humanos**, y por ello nos comprometemos con la defensa de sus principios básicos de existencia, convivencia y desarrollo, exhortando al respaldo constitucional para su plena vigencia.*

*Asumimos el compromiso con la **Libertad de Expresión** ya que, constituye otro eje principal para la construcción de una sociedad más libre y humanizada. Ella posibilita el pluralismo ideológico y el acceso al derecho de la comunicación ejerciendo la libertad de opinión.*

*Entendemos como necesaria la promoción de la **Participación Ciudadana** en el quehacer público, pilar fundamental para la construcción, defensa y consolidación de la democracia. Para ello, se requiere un **Sistema Electoral** moderno y eficiente y una conciencia cívica que no solo se limite a la emisión del voto, sino a la participación activa en todos los procesos de toma de decisiones.*

*Asimismo, apostamos a la erradicación de la **Corrupción**; factor comun en latinoamérica, no solo enraizada en el ejercicio de la función pública, sino en el seno mismo de la sociedad. Debemos inculcar la transparencia en el manejo de la cosa pública, instando a la denuncia y renuncia de estos actos, exhortando a reformas y perfeccionamientos especializados en fiscalización y penalización de delitos de esta índole para terminar con la práctica de la **Impunidad**.*

Las posturas asumidas por nuestros gobiernos en la IX Cumbre Iberoamericana en la Habana, Cuba, coinciden con nuestras apreciaciones que apuntan al fortalecimiento de los procesos democráticos en América Latina, el pluralismo político, el respeto al Estado de Derecho y la promoción de los derechos fundamentales.

El nuevo milenio se nos presenta con grandes desafíos en los ámbitos nacionales y regional. Nuestra condición de líderes y vocación democrática, nos compromete con la necesidad de capacitarnos permanentemente para lograr una gestión pública con criterios democráticos, eficientes, transparentes y de justicia social y contribuir de esta manera al fortalecimiento del Mercado Común del Sur.

Acerca de los becarios

ARGENTINA

Nombre y Apellido, Edad, Estado de Residencia	Experiencia P. Políticos	Experiencia ONG's	Experiencia Periodismo s/Política	EDUCACION SUPERIOR		Ocupación y Cargo	Áreas de Interés
				Graduado	Estudiante		
Juan Miguel Abdo, 29, Gral. Pico - La Pampa	P. Justicia- lista			Derecho		Abogado Asesor del Ministerio de Gobierno	- Marketing Político - Oratoria - Mercosur
María Rosa Avila, 33, San Isidro. Prov. Buenos	Convencional Provincial. Integrante del Comité Distrital Unión Cívica Radical	Vicepresidenta de la Asesoría de Mujeres Abriendo Espacios F. Sergio Karakachoff	Entrevistas a dirigentes/as políticos. Art. s/género	Derecho		Coordinación General del Prog. Parlamentos BARRIALES para niños/as Gobierno de Buenos Aires.	- Equidad de género - Derechos Humanos - Seguridad Ciudadana - Negociación - Mediación Barrial
Facundo Endeiza, 31, San Luis, San Luis.	Partido Justicialista Consejero Provincial. Consejo Nacional de la Juventud	Vicepresidente de la Fundación San Luis				Director provincial del Registro Civil	- Participación política - Integración Cultural Sudamericana - Area Social
Carlos René Montaña, 30, Capital Federal	FREPASO	Fundación Carles Anyero		Licencia- tura en Ciencias		Congreso Nacional Asesor del Diputado Carlos Raimundi (FREPASO - ALIANZA)	- Partidos Políticos - Sistemas Electorales - Políticas Públicas
Adrián Ariel Zigarán, 31, Salta	Partido Justicialista Presidente de la Juventud Peronista, Salta - Capital	Vicepre- sidente Fundación	Columnista Periódicos El Justicialista El Informante			Delegado Federal Programa Federal de la Militancia Social Ministerio del Interior	- Política - Análisis periodís- tico político - Formación Política - Teórico y Práctico.

BOLIVIA

Nombre y Apellido, Edad, Estado de Residencia	Experiencia P. Políticos	Experiencia ONG's	Experiencia Periodismo s/Política	EDUCACION SUPERIOR		Ocupación y Cargo	Áreas de Interés
				Graduado	Estudiante		
Inés Mariela Fernández Ortiz, 22, La Paz	Simpatizante Nueva Fuerza Republicana			Politóloga		Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Técnica de Género y Participación Popular.	<ul style="list-style-type: none"> - Género - Participación Política - Desarrollo Humano
Edgar Gainza Pereyra, 28,	Acción Democrática Nacionalista (ADN)	Programa de Desarrollo Amb. New Earth, Prog. de Medio Ambiente		Administración de Finanzas		Director Administrativo de la Prefectura de Cochabamba	<ul style="list-style-type: none"> - Modernización del Estado - Participación Política Activa - Sociedad Civil - Controles Gubernamentales
María Lizzy Montaña Eguez, 26, La Paz	Acción Democrática Nacionalista (ADN) Viceministerio de Asuntos de			Lic. en Psicología		Consultora en Salud Sexual y Reproductiva	<ul style="list-style-type: none"> - Información, Comunicación y Educación - Planificación Estratégica - Políticas para adolescentes.
Salvador Romero Ballivián, 28, La Paz		Fundemos	Artículos de análisis político para la Razón, la Prensa y	Licenciatura y Maestría en Ciencias		Asesora en la Unidad de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Geografía y sociología electoral - Valores y prácticas democráticas - Encuesta y seguimiento de Opinión Pública
Ana María Sarmiento Rendón, 24, La Paz	Acción Democrática Nacionalista (ADN)		Canal 2 Bolivisión Periódico Presencia	Licenciatura en Comunicación Social Especialización en Mercadotecnia		Periodista Presentadora	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación Social y Medios - Prácticas de Actores de Política y Democracia. - Áreas Sociales y Económicas. - Micro y Macro

BRASIL

Nombre y Apellido, Edad, Estado de Residencia	Experiencia P. Políticos	Experiencia ONG's	Experiencia Periodismo s/Política	EDUCACION SUPERIOR		Ocupación y Cargo	Áreas de Interés
				Graduado	Estudiante		
Tatiana Alves Oliveira, 22, Brasilia. DF	Acompañamiento de trabajo en Comisiones del Congreso	Estudios y trabajos académicos		Ciencias Políticas		Consultora política en el acompañamiento y asesoramiento de trabajos en el Congreso Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Relaciones Ejecutivo - Legislativo - Relación Estado - Sociedad - Políticas Públicas
María Elena Lara Netto, 29, Santiago Chile		CEDEACA / ABC		B.A. en Antropología		Estudiante de Ciencias Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Educación y Capacitación - ONG's y Políticas Públicas - Integración Regional - Mercosur - Participación ciudadana
Aloisio Davidson Linden Espínola, 29, Grataí, Rio Grande do Sul	Presidente de la Juventud y Miembro del Ejecutivo de Estado PSDB	Pastoral de la juventud	«Atucanando» Informativo de la JPSDB	Historia		Profesor de Historia Asesor del Parlamento (Diputados)	<ul style="list-style-type: none"> - Juventud - Democracia Social
Eduardo Odloak, 27, Sao Paulo	Presidente del PSDB / MOOCA	Presidente de la JULAD/SP Juventud Latina para la Democracia	Revista: artículos sobre Juventud. Tv: Cultura en Sao Paulo	Diseñador industrial		Secretario Ejecutivo del Consejo de Estado de la Juventud. Gobierno de Sao Paulo.	<ul style="list-style-type: none"> - Protagonismo juvenil - Asociativismo Juvenil
Josivaldo Vieira Da Silva, 31, Florianópolis, Santa Catarina	Secretario General de la Juventud y Secretario a nivel municipal del partido.					Asesor técnico	<ul style="list-style-type: none"> - Política - Movimientos Sociales - Sistemas electorales

CHILE

Nombre y Apellido, Edad, Estado de Residencia	Experiencia P. Políticos	Experiencia ONG's	Experiencia Periodismo s/Política	EDUCACION SUPERIOR		Ocupación y Cargo	Areas de Interés
				Graduado	Estudiante		
Rodrigo Antonio Argüelles Vernal, 27, Antofagasta - 2da.	Juventud Socialista de Chile			Lic. en Historia	C. Políticas	Estudiante	<ul style="list-style-type: none"> - Partidos y Sistemas Políticos - Resolución de Conflictos - Negociación - Inteligencia Política
Gonzalo Cowley Palacios, 28 Viña del Mar. Región de Valparaíso	Pdte. de la Región de Valparaíso. P. Demócrata Cristiano	Director de Línea XXI. Estudios y Análisis Sociales	Miembro del Consejo Editorial «Reflexión y Liberalización». Colabor. en		Pderiodis-	Asesor Parlamentario Cámara de Diputados	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción, Participación Cultural y Educación
José Luis Criado Cifuentes, 29, San Bernardo	Ex Consejero Nacional (Juventud D.C.) P. Demócrata Cristiano			Lic. en Trabajo Social Magister en Ciencias Políticas		Jefe de Programas Gobernación Provincial	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación Internacional - Teoría Política - Profundización Democrática
Marcela Sandra Ponce Villarreal, 28, Santiago		Trabajo comunitario en prevención de la drogadicción		Lic. en Comunicación Social	Magister en Ciencias Políticas	Estudiante	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación en prácticas democráticas - Periodismo de Investigación - Gerencia Política: Resoluc. Conflic.

PARAGUAY

Nombre y Apellido, Edad, Estado de Residencia	Experiencia P. Políticos	Experiencia ONG's	Experiencia Periodismo s/Política	EDUCACION SUPERIOR		Ocupación y Cargo	Areas de Interés
				Graduado	Estudiante		
Esteban Fernando Aranda Filártiga, 27, Asunción	A.N.R. Partido Colorado				Derecho	Secretario en la Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Relación de los Poderes del Estado - Mediación, Conciliación, Solución de Conflictos - Liderazgo
Oscar Luis Boltes Espínola, 26, Asunción	A.N.R. Partido Colorado	Alter Vida. Radio FM Trinidad	Campaña de Concientización ciudadana para el voto		Ciencias de la Comunicación	Miembro del Directorio de la Radio FM Trinidad. Coordinador de proyectos Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> - Conciencia ciudadana - Conflictos - Opinión Pública - Periodismo Político
Clemente Bordessolles, 29, Carapeguá	P.L.R.A. Partido Liberal	Fundación Oñondivepá				Monitor de campo. Trabajo con Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> - Educación Cívica - Trabajo social en áreas rurales - Asistencia a organizaciones pequeñas (nexo gerenciamiento).
Cecilia Caló Acosta, 24, Asunción	PLRA Partido Liberal	Voluntaria en proyectos			Sociología	Auxiliar de Comisión - Junta Municipal de Asunción. Encarg. de Proyectos en el Instituto de Pastoral Educativa.	<ul style="list-style-type: none"> - Educación Cívica - Area Política - Area Social Cultural: participación, integración.
Sergio Dacak Sienra, 27, Asunción	Miembro de la Juventud Colorada. P. Colorado. Coordinador y Veedor de las elecciones 93/98.		Radio ZP98 Concepción. «Hablemos de Política». Tiempo Colorado.		Derecho	Gerente General de «Ara Sumi» SRL. Gerente Administrador de ZP8. Radio Concepción	<ul style="list-style-type: none"> - Política - Jurídicos - Periodísticos

PARAGUAY

Nombre y Apellido, Edad, Estado de Residencia	Experiencia P. Políticos	Experiencia ONG's	Experiencia Periodismo s/Política	EDUCACION SUPERIOR		Ocupación y Cargo	Areas de Interés
				Graduado	Estudiante		
María Leonor Fernández, 22, Asunción	Coordinadora Juvenil ANR, Partido Colorado	Miembro de la Red Latinoamericana de Líderes Universitarios. Parlamento Joven				Operadora de Computación. Area Administrativa Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> - Participación Política Juvenil - Economía Política - Partidos Políticos y sus estructuras
Hernán Wilfrido Frutos Paredes, 23, Asunción	Partido Encuentro Nacional					Secretario Privado de la Vicepresidencia la. de la Cámara de Senadores. Congreso	<ul style="list-style-type: none"> - Participación Juvenil - Capacitación Política - Capacitación Laboral
Belmira González Brizuela, 18, Abaí, Dpto. de Caazapá	Proselitismo partidario áreas rurales, ANR, Partido Colorado	Parlamento Joven				Estudiante del 6to. curso del bachillerato técnico	<ul style="list-style-type: none"> - Protagonismo Juvenil - Trabajo Social - Ganar espacio para las mujeres
Luis Alberto Salas, 29, San Lorenzo, Dpto. Central	PLRA Partido Liberal Radical Auténtico	Fundación Nauman IFES CAPEL Decidamos		Licenciatura en Filosofía y Ciencias Políticas		Docente, Funcionario Público - Tribunal Superior de Justicia Electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Area Política - Area de Juventud - Area de Educa-
Diana Carolina Villaverde González, 20, Asunción		Parlamento Joven				Derecho y Ciencias Sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Marcos sociales y humanos - Prácticas democráticas - Los actores de la política

URUGUAY

Nombre y Apellido, Edad, Estado de Residencia	Experiencia P. Políticos	Experiencia ONG's	Experiencia Periodismo s/Política	EDUCACION SUPERIOR		Ocupación y Cargo	Areas de Interés
				Graduado	Estudiante		
Marcela Claudia Bidondo Pérez, 24, Montevideo	Coordinadora del área Juvenil e Internacional Comisión Electoral y Prensa. P. Nuevo Espacio.				Licenciatura en Relaciones Internacionales	Estudiante	<ul style="list-style-type: none"> - Juventud: participación y educación - Asuntos Internacionales - Políticas Sociales
Jorge Pablo Brugnoni Hernández, 25, Montevideo			Varias revistas		Ciencias Políticas	Estudiante	<ul style="list-style-type: none"> - Política Comparada - Análisis Estratégico de Elecciones.
Fabiana Gabriela Mautone Díaz, 25, Montevideo	Convencional Departamental periodo 2000/5 Secretaría de Senador Partido Colorado		Radio Nacional Tv Cable		Ciencias Políticas	Secretaría en el Senado. Palacio Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción electoral - Asesoramiento Político - Fortalecimiento e Integración Latina en el marco del Mercosur
Martín Pardo García y Santos, 22, Montevideo	Frente Amplio Grupo Vertiente Artiguista del Encuentro Progresista	Asistencia en proyectos sobre Parlamento y Mercosur CLEH	Participación y producción periodística. Emisora Alfa		Ciencias Políticas	Pasantía en Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLEH) Alfa	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios sobre Poder legislativo - Partidos Políticos - Desarrollo Local

Notas de prensa

GONZALEZ MACCHI DICE QUE SU GOBIERNO ES LEGITIMO

El presidente de la República Luis González Macchi afirmó que las acciones de su gobierno se encuentran enmarcadas dentro de las disposiciones legales y las que determinan la Constitución Nacional. Fue durante un discurso pronunciado en la inauguración del Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur Sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas.

El mismo es organizado por la Secretaría de la Juventud, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), la fundación Konrad Adenauer y otras instituciones.

González Macchi resaltó el papel que los jóvenes tienen actualmente en las democracias latinoamericanas y mencionó las acciones realizadas por jóvenes paraguayos durante la crisis de marzo.

En este sentido, mencionó que gracias a los jóvenes él y otros políticos ocupan actualmente el gobierno de unidad nacional que está “legítimamente constituido y legalmente ejercido”.

EN SEMINARIO JUVENIL DE MERCOSUR

AFIRMAN QUE OEA NO TOLERA LOS GOLPES

• Foro continental tiene cláusula para excluir gobiernos golpistas, dicen

Durante la apertura del curso regional de formación de jóvenes líderes del Mercosur, que se realiza en nuestro país, el representante de la Organización de Estados Americanos, Rubén Perina, expresó que este foro continental dejó claras muestras de que posee los mecanismos suficientes para oponerse a cualquier tipo de golpe de Estado en la región.

Perina subrayó que la OEA actuó decididamente para revertir ataques a la institucionalidad en Haití, Guatemala, Perú y Paraguay, y que ello representa la postura sólida del organismo en el sentido de apoyar la democracia continental.

El alto funcionario puso al tapete, las cláusulas de la OEA que advierten la suspensión y exclusión de aquellos países que permiten el acceso a un gobierno en forma no constitucional.

Durante la apertura del Curso para líderes juveniles del Mercosur, que se realiza desde el 7 al 17 del corriente, en el Hotel Excelsior, hablaron igualmente el presidente Luis A. González Macchi, el viceministro de la juventud, Adrián Castillo y Susanne Hess Kalcher, representante de la fundación Adenauer, uno de los organismos que apoya la realización del foro.

En su intervención, González Macchi significó que la juventud se constituyó en el motor de la democracia, en los cuarenta días de finales de marzo, en donde la institucionalidad estuvo a punto de ser quebrada.

“Si hoy tenemos un nuevo Paraguay es porque contamos con una juventud admirable que luchó por este presente democrático, y que prefirió entregar la vida de pie antes que pasar bajo el yugo de la humillación y del sometimiento”, acotó.

Adrián Castillo, en su discurso, formuló lo que, según el mismo, constituye el punto central de la democracia actual: la estabilidad económica y social.

Compleja tarea para afianzar democracia

Durante el desarrollo del curso regional de formación de jóvenes líderes del Mercosur, se puso al tapete el carácter complejo y lento del proceso de afianzamiento de la democracia.

El objetivo del foro, que se realiza en nuestro país desde el 7 al 17 del corriente tiene 4 objetivos principales: promover en la dirigencia el desarrollo de habili-

dades técnicas e intelectuales para solución de conflictos; estimular los valores democráticos; promover el desarrollo de conocimientos para la acción; facilitar el proceso de intercambio de conceptos fundamentales de la democracia.

Un foco de discusión previsto para el curso juvenil, es el que hace referencia a la necesidad de los gobiernos de sumar, a la institucionalidad política, la justicia social y el combate a la corrupción.

Dentro de este contexto, el viceministro de la Juventud, Adrián Castillo, dijo que el imperativo de los gobiernos democráticos de la región, tiene directa relación con la necesidad de evitar la tensión natural que sobreviene como consecuencia de los desajustes sociales.

“No podemos mantener modelos sin contenido social. Es imperativo mejorar la calidad de vida y la equidad social, así como garantizar el trabajo, la educación y la igualdad de oportunidades”, refirió Castillo, en una parte de su alocución.

Sussane Hess Kalcher, representante en Paraguay de la Fundación Konrad Adenauer, indicó por su parte que esta organización, que lleva casi 30 años de promoción de la democracia en nuestro país, está comprometida con la ampliación de cooperación con las democracias de la región.

DEMOCRACIA Y CREDIBILIDAD

“La autonomía del poder político es fundamental”

“No creo que haya falta de credibilidad en el sistema democrático, pero sí en el comportamiento de los actores políticos”, afirmó el doctor Alberto Castells, catedrático argentino invitado para el Curso Regional de Formación de Líderes Jóvenes del Mercosur, que tiene lugar en nuestra capital.

La falta de credibilidad en países de la zona, con un pasado reciente de autoritarismo, se da hacia los políticos, aclaró.

A su criterio, además de los procedimientos y las reglas de juego formales, una democracia demanda un sistema de valores consensuados y, sobre todo, la utonomía del poder político. “Es fundamental que el poder político esté lo menos vinculado a los poderes fácticos o grupos de presión”, dijo.

También manifestó que se da por descontado el conseguir unas fuerzas armadas subordinadas al poder civil, y por último, un contexto internacional que favorezca a las democracias particulares.

DEMOCRACIA SOCIAL

Castells sostuvo que no se puede llegar a una democracia política, si no existe una democracia social. “La democracia política está subordinada y depende de una democracia social que, en concepto amplio, es abarcativa incluso de la democracia económica, aunque de ésta todavía estamos a una distancia sideral”, advirtió.

Para explicar esto último, citó a las olas de privatizaciones que han determinado que en la actualidad sean las grandes empresas “las que ejercen el gran poder económico”.

A su entender, una democracia social tiene como elementos componentes la igualdad de oportunidades, la justicia social y una mayor igualación de clases.

El pasaje de una sociedad tradicional a una sociedad moderna “se hace a costa de mucho dolor cívico, de muchas dificultades institucionales”, es otro razonamiento del profesor Castells, a propósito de que vivir en democracia implica internalizar nuevos valores como la transparencia.

La sociedad argentina, y pienso que también la paraguaya, proviene de un esquema cultural jerárquico y tradicional, entonces para poder trasladar esos valores, que son vividos por una clase dirigente, es muy difícil que éstos asuman otros en reemplazo de los que ya tienen asumidos”. Insistió en que cuesta mucho aquello, por un lado, porque la mutación de valores en sí misma “es muy difícil cuando se quiere lograr en una misma generación”. Por eso, recomienda, para conseguirlo habría que pensar en los niños.

En segundo lugar, porque los valores del autoritarismo han sido legítimos en su época, lo que hace que muchas personas no sólo sientan nostalgias, sino que continúan luchando por ellos.

CAPACITACION INTERNACIONAL

PIDEN DEMOCRACIA Y EQUIDAD SOCIAL

- *Líderes juveniles de Mercosur sentaron postura sobre futuro regional*
- *Culminaron curso sobre instituciones, valores y práctica democráticas*

La consolidación de la democracia como forma de gobierno y de vida, la necesidad de combatir la corrupción, buscar la equidad social y promover la defensa de los derechos humanos son las conclusiones a las que llegaron 35 jóvenes del Mercosur, Bolivia y Chile, que culminaron en la víspera en nuestra capital en el II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre instituciones, valores y prácticas democráticas, organizado por el Viceministerio de la Juventud y la Organización de Estados Americanos (OEA).

“El nuevo milenio se nos presenta con grandes desafíos en los ámbitos nacionales y regionales. Nuestra condición de líderes y la vocación democrática nos compromete con la necesidad de capacitarnos permanentemente para lograr una gestión pública con criterios democráticos, eficientes, transparentes y justicia social, y contribuir de esta manera al fortalecimiento del Mercosur”, resaltaron los cursantes.

Destacaron de la misma forma que las posturas asumidas por los gobiernos regionales en la IX Cumbre Iberoamericana de la Habana, Cuba, coinciden con sus aspiraciones que apuntan al fortalecimiento de los procesos democráticos en Latinoamérica, el pluralismo político, el respeto del estado de Derecho y la promoción de los derechos fundamentales.

CERTIFICADOS

Los mismos recibieron sus respectivos certificados de participación de manos del viceministro de la Juventud, Adrián Castillo, y de Rubén Perina, coordinador del área de Fortalecimiento Institucional, unidad de Promoción de la Democracia de la OEA, quienes también hicieron uso de palabra destacando la trascendencia del evento y la necesidad de ir consolidando el pensamiento democrático entre los futuros líderes políticos, sociales y económicos de la región.

JOVENES LIDERES DEL MERCOSUR INSTAN A COMBATIR LA CORRUPCION

DESTACAN LA NECESIDAD DE BUSCAR LA EQUIDAD SOCIAL

La necesidad de combatir la corrupción y buscar la equidad social fue una de las principales conclusiones del curso regional "Formación de jóvenes líderes del Mercosur", que culminó esta semana en nuestra capital. El evento fue organizado por el Viceministerio de la Juventud y la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de su Unidad para la Promoción de la Democracia.

Cerca de cuarenta jóvenes participaron del curso de los países integrantes del Mercosur, además de Chile y Bolivia. Para la clausura del evento estuvo Rubén Perina, coordinador del área de Fortalecimiento Institucional, unidad de promoción de la democracia de la OEA.

La conclusión destaca que como jóvenes líderes y su vocación democrática les compromete con la necesidad de la capacitación permanente "para lograr una gestión pública con criterios democráticos, eficientes, transparentes y justicia social, y contribuir de esta manera al fortalecimiento del Mercosur".

La consolidación de la democracia como forma de gobierno y de vida también es uno de los compromisos asumidos por los jóvenes.

La OEA, a través de su unidad de promoción de la democracia, viene auspiciando encuentros en varios países para promover el fortalecimiento de los procesos democráticos.

Programa del curso

PROGRAMA

II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur Sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas

Antecedentes

La vigencia del sistema democrático se basa en la fortaleza de sus instituciones y en el desarrollo sostenido de la cultura política. A pesar del surgimiento de la democracia en toda América Latina a comienzos de la década de los años 80, se observa que las instituciones, valores y prácticas democráticas aún no se han arraigado de manera definitiva en el hemisferio. Por ello, resulta indispensable en el momento actual estimular y promover el desarrollo de dichos valores y prácticas para despertar y alimentar el interés, el compromiso y un espíritu participativo de las nuevas generaciones del hemisferio en los procesos políticos democráticos. De cara a los desafíos del siglo XXI, los jóvenes latinoamericanos se constituyen en los actores protagónicos para el desarrollo de sus respectivas sociedades.

Los mandatos de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), AG/RES. 1402 (XXVI-0/96), AG/RES. 1475 (XXVII /97) y AG/RES 1551 (XXVIII – 0/98), enfatizan la necesidad de promover las prácticas y principios democráticos de los jóvenes del hemisferio, así como también incentivar el análisis continuo y el diseño de programas que propicien el fluido intercambio de opiniones y experiencias entre los dirigentes de los países miembros. En ese marco, la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), tiene el mandato específico de contribuir con los Estados miembros en el fortalecimiento de los valores y prácticas democráticas entre las nuevas generaciones del hemisferio.

En este sentido, y siguiendo los mandatos de los Estados miembros de la OEA, la UPD y el Viceministerio de la Juventud, en cooperación con otras instituciones auspiciantes, se propusieron desarrollar un curso sobre instituciones valores y prácticas democráticas dirigido a jóvenes líderes procedentes de los seis países miembros del Mercosur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En el marco de una concepción amplia del liderazgo político, se reconoce la existencia de nuevos actores, entre ellos las mujeres, este Curso pretende convertirse en un verdadero espacio de encuentro, diálogo, retroalimentación entre jóvenes procedentes de partidos políticos, medios de comunicación, universidades y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Esta actividad se inscribe

dentro del programa de formación y capacitación que la UPD viene promoviendo y organizando en cada una de las subregiones del continente americano: Andina, América Central, Cono Sur y el Caribe.

Objetivos

Los objetivos del curso son los siguientes:

1. Ofrecer una amplia agenda comparativa y conceptual sobre instituciones, valores y prácticas democráticas.
2. Facilitar la adquisición de destrezas analíticas y herramientas prácticas que conduzcan a una mayor complementariedad entre la teoría y la praxis democrática.
3. Promover el desarrollo de habilidades técnicas modernas del quehacer político democrático para la aplicación en la gestión pública y la gerencia política.
4. Incentivar el intercambio de experiencias, testimonios y valoraciones críticas, así como el diálogo entre jóvenes líderes de distintos sectores políticos y sociales de los países participantes, en torno a los valores y las prácticas democráticas.

Metodología

El curso se extenderá durante un período de diez días (nueve días hábiles) e incluirá exposiciones y conferencias de especialistas, políticos y actores sociales de primer nivel, así como también paneles, mesas redondas, sesiones de trabajo en grupo, que fomenten la participación, discusión y reflexión de los participantes. Se realizarán, en los temas que así lo permitan, ejercicios prácticos, simulaciones y estudios de caso.

El programa académico del curso contempla el desarrollo de los siguientes módulos temáticos complementarios:

- Módulo I. Teoría de la democracia y los desafíos de la región
- Módulo II. La democracia y sus instituciones
- Módulo III. Los actores de la política
- Módulo IV. Valores y prácticas para una cultura democrática
- Módulo V. Instrumentos para la gerencia política democrática

El programa contará con la presencia de renombradas personalidades de la Región, en el ámbito de lo público, lo académico, lo político, a fin de brindar a los participantes una pluralidad de modelos y experiencias. Para este efecto, se organizarán conferencias, mesas redondas y paneles, que permitan plantear los principales problemas para el debate.

Luego de las exposiciones en las que se desarrollarán los temas centrales del curso, se realizarán sesiones de comentarios y análisis comparativos por parte de los participantes. Se formarán grupos de trabajo, con la guía de un mentor/facilitador, para tratar de manera interactiva los subtemas específicos, sobre los cuales se elaborarán documentos de trabajo, que serán expuestos en las sesiones plenarias. Estos documentos serán analíticos y buscarán plantear soluciones a los problemas presentados.

Esta metodología pretende provocar una reflexión seria y objetiva sobre la realidad política democrática de la región, promover el desarrollo de facultades y técnicas de análisis, redacción y comunicación política, así como de habilidades y destrezas para la negociación, el tratamiento y arreglo de conflictos, y la construcción de consensos básicos entre los participantes.

Evaluación

La organización pondrá un especial énfasis en el diseño de un instrumento adecuado de evaluación del Curso, que permita no sólo conocer el criterio de los participantes sobre los profesores, los contenidos y la organización del Curso, sino las recomendaciones de los profesores sobre los objetivos de los módulos, las metodologías y la orientación conceptual. Igualmente, se tratará de valorar la participación de las diferentes instituciones y organizaciones que participaron en la organización del Curso.

Instituciones organizadoras

- Unidad para la Promoción de la Democracia, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos
- Viceministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura, República del Paraguay

Instituciones auspiciantes

- Fundación Konrad Adenauer

- Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCAP),
- Ministerio del Interior, República de la Argentina
- Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”
- Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)
- Comité Paraguay-Kansas, Compañeros de las Américas
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
- Itaipú Binacional
- Ministerio de Relaciones Exteriores

Equipo responsable del curso

- *Pablo Zúñiga*, Coordinador del Programa de Cursos Regionales sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas de la Unidad para la Promoción de la Democracia, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA).
- *Nilda Pedrozo*, Coordinadora General del Curso, Viceministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura, República del Paraguay.
- *Jorge Riquelme*, Coordinador Académico del Curso, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).
- *Felipe Rodríguez*, Consultor, Unidad para la Promoción de la Democracia, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA).
- *Maruxa Fogel*, Coordinadora de Relaciones Públicas del Curso, Viceministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura, República del Paraguay.
- *Liliana Aguirre*, Asistente de la Coordinación Académica del Curso, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).
- *Libertad Gutiérrez*, Asistente de la Coordinación Académica del Curso, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).

- *Alberto Barrios*, Asistente de la Coordinación General del Curso, Viceministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura, República del Paraguay.
- *Pablo Colarte*, Asistente de la Coordinación General del Curso, Viceministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura, República del Paraguay.

Nómina de becarios del curso

ARGENTINA

Juan Miguel Abdo
María Rosa Avila
Facundo Andrés Endeiza
Carlos René Montaña
Adrián Ariel Zigarán

BOLIVIA

Inés Mariela Fernández Ortíz
Edgar Antonio Gainza Pereira
María Lizzy Montaña Eguez
Salvador Ignacio Romero Balliavian
Ana María Sarmiento Rendón

BRASIL

Tatiana Alves Oliveira
María Helena Lara Netto
Aloisio Davidson Linden Espíndola
Eduardo Odloak
Josivaldo Vieira Da Silva

CHILE

Rodrigo Antonio Argüelles Vernal
Gonzalo Cowley Palacios
José Luis Criado Cifuentes
Marcela Sandra Ponce Villarreal

PARAGUAY

Esteban Fernando Aranda Filártiga
Oscar Luis Boltes Espínola
Clemente Bordessolless
Cecilia Caló Acosta
Sergio Enrique Dacak Sienna
María Leonor Fernández
Hernán Wilfrido Frutos Paredes
Belmira González Brizuela
Luis Alberto Salas
Diana Carolina Villaverde González

URUGUAY

Marcela Claudia Bidondo Pérez
Jorge Pablo Brugnóni Hernández
Fabiana Gabriela Mautone Díaz
Martín Pardo García y Santos

Nómina de expositores y comentaristas del curso

– Diego Abente (Paraguay)

- Susana Aldana (Paraguay)
- Gustavo Becker (Paraguay)
- Andrés Benavente Urbina (Chile)
- Gerardo Caetano (Uruguay)
- María del Pilar Callizo (Paraguay)
- Juan Andrés Cardozo (Paraguay)
- Alberto Castells (Argentina)
- Agustín Carrizosa (Paraguay)
- Edgardo Costa (Argentina)
- Manuel Ferreira (Paraguay)
- Patricio Gajardo (Chile)
- Gustavo Martínez-Pandiani (Argentina)
- Carlos Mateo Balmelli (Paraguay)
- René Antonio Mayorga (Bolivia)
- Guillermo Molinelli (Argentina)
- José Moreno Ruffinelli (Paraguay)
- José Nicolás Morínigo (Paraguay)
- Guillermo Pérez-Merayo (Costa Rica)
- Rubén M. Perina (UPD/OEA)
- Felipe Rodríguez (UPD/OEA)
- Manuel Salamanca (Colombia)
- Raúl Sapena Brugada (Paraguay)
- Cila Schulman (Brasil)
- Alejandro Vial (Paraguay)
- Manuel Vidal Noguera (Colombia)
- Rigoberto Zarza (Paraguay)

Programa diario

Día 1: Domingo, 7 de noviembre de 1999

Mañana y Tarde

Arribo de participantes de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile y Uruguay, Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi.

Acreditación de participantes en el Viceministerio de la Juventud.

19:00-21:00 hs.

Explicación metodológica del Curso y actividad de integración entre los participantes.

21:30 hs.

Cena de bienvenida en el Manduvirá Plaza Hotel.

Día 3: Martes, 9 de noviembre de 1999

Mañana

Módulo I

“TEORIA DE LA DEMOCRACIA Y LOS DESAFIOS DE LA REGION”

Objetivos

- *Presentar una visión de los elementos esenciales que conforman la teoría democrática contemporánea, analizando su vigencia ante las realidades regionales.*
- *Analizar la noción de sostenibilidad democrática, así como su relación con la idea de integración regional, en términos de aportar un marco de referencia analítico para el tema a tratar.*
- *Visualizar las condiciones que son necesarias en términos de asegurar niveles de sostenibilidad democrática en el Mercosur: las relaciones entre los factores internos de la democracia y aquellos externos que determinan su viabilidad.*
- *Identificar retos desde la perspectiva de la reforma política posible y necesaria en la región, de modo que se asuman con propiedad esas condiciones internas y externas de la sostenibilidad democrática.*

Día 2: Lunes, 8 de noviembre de 1999**Mañana**

08:30-10:30 hs. “La democracia y sus instituciones”
Alberto Castells, Argentina
Diego Abente, Paraguay
Comentarista: *Juan Andrés Cardozo, Paraguay*

10:30-11:00 hs. Café

11:00-13:00 hs. “La democracia y los desafíos de la región”
René Antonio Mayorga, Bolivia
Carlos Mateo Balmelli, Paraguay
Comentarista: *Rubén M. Perina, UPD/OEA*

13:00-14:30 hs. Almuerzo

Tarde

14:30-14:45 hs. Explicación metodológica de los talleres grupales

14:45-16:15 hs. Taller Grupal N°1

16:15-16:30 hs. Café

16:30-18:30 hs. Plenario: Presentación de conclusiones del Taller Grupal N°1

19:00 hs. Acto de Inauguración Oficial del Curso

Módulo II

“LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES”

Objetivos

- *Evaluar el estado actual de las instituciones gubernamentales, identificando las fortalezas y debilidades que las caracterizan, así como las amenazas y oportunidades que se presentan en su relación con otras instituciones y actores políticos y sociales.*
- *Analizar procesos de reforma y modernización de las instituciones que se han venido desarrollando en la región, evaluando los avances y retrocesos que enfrentan las instituciones en relación con sus funciones esenciales.*
- *Presentar una perspectiva de futuro sobre los escenarios y rutas posibles de reforma y modernización de las instituciones en la región.*

08:30-10:30 hs. “El rol del Parlamento en la democracia y su relación con el Poder Ejecutivo”
Gerardo Caetano, Uruguay
Guillermo Molinelli, Argentina
Comentarista: *Alejandro Vial, Paraguay*

10:30-11:00 hs. Café

11:00-13:00 hs. Intercambio y preguntas

13:00-14:30 hs. Almuerzo

Tarde

14:30-16:30 hs. Taller Grupal N°2

16:30-17:00 hs. Café

17:00-18:30 hs. Plenario: Presentación de conclusiones del Taller Grupal N°2

Día 4: Miércoles, 10 de noviembre de 1999

Mañana

08:30-10:30 hs. “El papel del Poder Judicial en la democracia”
Andrés Benavente Urbina, Chile
Raúl Sapena Brugada, Paraguay

Comentarista: *José Moreno Ruffinelli, Paraguay*

10:30-11:00 hs. Café

11:00-13:00 hs. “*Sistema electorales*”

Edgardo Costa, Argentina

Rigoberto Zarza, Paraguay

Comentarista: *Gustavo Becker, Paraguay*

13:00-14:30 hs. Almuerzo

Tarde

14:30-16:30 hs. Taller Grupal N°3

16:30-17:00 hs. Café

17:00-18:30 hs. Plenario: Presentación de conclusiones del Taller Grupal N°3

Día 5: Jueves, 11 de noviembre de 1999

Mañana

08:30-10:30 hs. “Los partidos políticos y las ONGs”

Módulo III

“LOS ACTORES DE LA POLITICA”

Objetivos

- *Evaluar el estado actual de los actores de la política, entre ellos, los partidos políticos, la sociedad civil organizada, la academia y los medios masivos de comunicación, en términos del rol que se espera que ellos cumplan en la democracia, identificando las fortalezas y debilidades que los caracterizan, así como las amenazas y oportunidades que se presentan en su relación con las instituciones y otros actores políticos y sociales.*
- *Analizar el rol de estos actores en el marco de institucionalización democrática en la región.*
- *Presentar una perspectiva del futuro sobre los escenarios y rutas posibles de reforma y modernización de éstos actores en la región.*

Patricio Gajardo, Chile
Agustín Carrizosa, Paraguay
Comentarista: *José Nicolás Morínigo, Paraguay*

10:30-11:00 hs. Café

11:00-13:00 hs. “*La academia y la prensa*”
Susana Aldana, Paraguay
Patricio Gajardo, Chile

13:00-14:30 hs. Almuerzo

Tarde

14:30-16:30 hs. Taller Grupal N°4

16:30-17:00 hs. Café

17:00-18:30 hs. Plenario: Presentación de conclusiones del Taller Grupal N°4

Día 7: Sábado, 13 de noviembre de 1999

09:00-09:30 hs. “Introducción: la importancia y utilidad de las técnicas e instrumentos de gerencia política”

Módulo IV

“VALORES Y PRACTICAS PARA UNA CULTURA DEMOCRATICA”

Objetivos

- *Analizar la noción de cultura democrática y su relación con la institucionalización y sostenibilidad de la democracia en los países del Mercosur.*
- *Visualizar las condiciones que son necesarias en términos de crear una cultura democrática efectiva en la región, valorando el lugar que una ética de la función pública ocupa en este contexto.*
- *Identificar rutas posibles y acciones concretas orientadas a fortalecer la dimensión ética del ejercicio de la función pública y describiendo los principales actores que pueden actuar como garantes del mismo.*

Día 6: Viernes, 12 de noviembre de 1999**Mañana**

- 08:30-10:30 hs. “Componentes de una cultura política democrática”
Manuel Ferreira, Paraguay
Manuel Vidal, Colombia
Comentarista: *María del Pilar Callizo, Paraguay*
- 10:30-11:00 hs. Café
- 11:00-12:30 hs. Intercambio y preguntas
- 12:30-14:00 hs. Almuerzo

Tarde

- 14:00-16:00 hs. Taller Grupal N°5
- 16:00-17:30 hs. Plenario: Presentación de conclusiones del Taller Grupal N°5
- 17:30-18:30 hs. Recuperación metodológica.

Módulo V

“INSTRUMENTOS PARA LA GERENCIA POLITICA DEMOCRATICA”

Objetivos

- *Promover el desarrollo de habilidades prácticas y técnicas del quehacer político democrático para la aplicación en la gestión pública y la gerencia política.*
- *Reconocer la importancia e implicancia que tiene la negociación para la construcción de una cultura política democrática.*
- *Identificar la evolución teórica en el campo de la comunicación política, los debates que ha habido en su desarrollo, y cómo esto subyace e influye las técnicas, estrategias y tácticas que se utilizan en el desarrollo del mensaje y la comunicación política.*
- *Analizar los efectos de las nuevas formas de interacción humana en la Sociedad del Conocimiento, el impacto y las transformaciones que produce la tecnología de la información en los gobiernos.*

Rubén M. Perina, UPD/OEA

09:30-11:00 hs. “Teorías de resolución de conflictos y valores democráticos”
Manuel Salamanca, Colombia

11:00-11:30 hs. Café

11:30-13:00 hs. Taller Grupal N°6

13:00 hs. Almuerzo

Día 8: Domingo, 14 de noviembre de 1999

Día libre (Tour opcional a la Represa Hidroeléctrica Itaipú Binacional)

Día 9: Lunes, 15 de noviembre de 1999

Mañana

09:00-11:00 hs. “Técnicas de negociación y mediación política”
Felipe Rodríguez, UPD/OEA

11:00-11:30 hs. Café

11:30-13:00 hs. Taller Grupal N°7

13:00-14:30 hs. Almuerzo

Tarde

14:30-16:30 hs. “La informática y la política”
Guillermo Pérez-Merayo, Costa Rica

16:30-17:00 hs. Café

17:00-18:30 hs. Intercambio y preguntas.

Día 10: Martes, 16 de noviembre de 1999

Mañana

09:00-11:00 hs. “Estrategias y técnicas de comunicación para campañas políticas”
Gustavo Martínez-Pandiani, Argentina

11:00-11:30 hs. Café

11:30-13:00 hs. Intercambio y preguntas

13:00-14:30 hs. Almuerzo

Tarde

14:30-16:30 hs. Taller Grupal N°8

16:30-17:00 hs. Café

17:00-19:00 hs. Plenario: Presentación de conclusiones del Taller Grupal N°8

Día 11: miércoles, 17 de noviembre de 1999

Mañana

09:00-10:30 hs. “Estrategias y técnicas de comunicación para la gestión gubernamental”

Cila Schulman, Brasil

10:30-11:00 hs. Café

11:00-13:00 hs. Intercambio y preguntas

13:00-14:30 hs. Almuerzo

Tarde

14:30-16:30 hs. Taller Grupal N°9

16:30-17:00 hs. Café

17:00-18:00 hs. Evaluación

18:00-19:00 hs. Acto de Clausura Oficial del Curso

Evaluación final del curso



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États américains
Organization of American States

SG/UPD-497

1 de mayo de 2000

Señor Embajador:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia en referencia al *II Curso Regional para la Formación de Líderes Jóvenes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas* que se llevó a cabo en Asunción, Paraguay del 7 al 17 de noviembre de 1999 con la exitosa colaboración entre el Viceministerio de la Juventud del Paraguay y la Unidad para la Promoción de la Democracia.

Al respecto, me complace expresar nuestra gran satisfacción por el trabajo realizado por el Viceministerio de la Juventud en la organización de este importante evento. Me es grato adjuntarle una copia de la evaluación del curso que consta que “el sistema de apoyo provisto por el Viceministerio fue de excelente calidad, todo fue cubierto a totalidad...”

En gran medida el éxito del curso fue posible por la estrecha colaboración del Lic. Adrián Castillo, Viceministro de la Juventud, la Sra. Nilda Pedrozo, Coordinadora General del Curso, el Lic. Jorge Riquelme, Coordinador Académico del Curso, y todo el equipo administrativo del Viceministerio. Asimismo, quiero expresarle nuestro agradecimiento a Vuestra Excelencia por su participación en el evento y por el apoyo constante de su Misión Permanente ante la OEA.

Aprovecho la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración y estima personal.

Elizabeth Spehar
Coordinadora Ejecutiva
Unidad para la Promoción de la Democracia

Excelentísimo señor
Diego Abente Brun
Embajador, Representante Permanente de Paraguay
Ante la Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.

Organización de los Estados Americanos
17th & Constitution Ave. N.W.

Evaluación Final

II Curso Regional para la Formación de Jóvenes Líderes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas

Felipe Rodríguez

1. Descripción General

1.1. Estructura y contenido Temáticos

El curso se llevó a cabo en la Asunción, Paraguay, del 7 al 17 de Noviembre de 1999 (nueve días hábiles), bajo la coordinación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en asociación con el Viceministerio de la Juventud del Gobierno del Paraguay. Entre las instituciones auspiciantes encontramos: Fundación Konrad Adenauer, Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos (INCAP), Ministerio del Interior, República de Argentina, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Comité Paraguay-Kansas, Compañeros de las Américas, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Itaipu Binacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

1.2. Objetivo básico

El objetivo básico del proyecto se orientó a la formación de 30 a 35 jóvenes líderes pertenecientes a los países miembros del Mercosur, entre 20 y 35 años, con un criterio de equilibrio de género, mediante la creación de un espacio de diálogo, capacitación y retroalimentación, facilitando el desarrollo de un conjunto de destrezas y habilidades útiles para la negociación y concertación política a partir del manejo de los siguientes ejes básicos: a) Concepciones actualizadas de los diversos enfoques disciplinarios de la teoría democrática, con especial énfasis en el funcionamiento práctico de las instituciones democráticas; b) Enfoques renovados sobre la teoría y práctica de la ética y de los valores de la democracia y la política;

y c) Métodos, técnicas e instrumentos útiles para el ejercicio y/o mejoramiento de las facultades de liderazgo.

Los objetivos específicos:

- a) Ofrecer una amplia agenda comparativa y conceptual sobre instituciones, valores y prácticas democráticas.
- b) Facilitar la adquisición de destrezas analíticas y herramientas prácticas que conduzcan a una mayor complementariedad entre la teoría y la praxis democrática.
- c) Promover el desarrollo de habilidades técnicas modernas del quehacer político democrático para la aplicación en la gestión pública y la gerencia política.
- d) Incentivar el intercambio de experiencias, testimonios y valoraciones críticas, así como el diálogo entre jóvenes líderes de distintos sectores políticos y sociales de los países participantes en torno a los valores y las prácticas democráticas.

La actividad contó con exposiciones de especialistas invitados y políticos, así como también con talleres y ejercicios prácticos orientados a fomentar la participación e instrumentación de las herramientas adquiridas en las secciones teóricas.

1.3. Metodología

El curso se extendió durante un periodo de diez días (nueve días hábiles) e incluyó exposiciones y conferencias de especialistas, políticos y actores sociales de primer nivel, así como también paneles, mesas redondas, secciones de trabajo en grupo, que fomentaron la participación, discusión y reflexión de los participantes. Se realizaron, en todos los temas, ejercicios prácticos, simulaciones y estudios de casos, en especial el Modulo V. Esta metodología pretendió provocar una reflexión seria y objetiva sobre la realidad política de los países del Mercosur, para así proveer facultades y técnicas de análisis, redacción y comunicación política, así como de habilidades y destrezas para la negociación, el tratamiento y arreglo de conflictos, y la construcción de consensos básicos entre los participantes.

1.4. Programa Académico

Cada módulo estuvo integrado por conferencias, paneles y talleres orientados al cumplimiento de los objetivos planteados.

Módulo I: Teoría de la Democracia y los Desafíos de la Región (08/10/99)

- La Democracia y sus Instituciones

- La Democracia y los Desafíos de la Región
- Taller Grupal No.1

Módulo II: La Democracia y sus Instituciones

(09/10/99)

- El rol del Parlamento en la Democracia y su Relación con el Poder Ejecutivo
- Taller Grupal No. 2
(10/10/99)
- El Papel del Poder Judicial en la Democracia
- Sistemas Electorales
- Taller Grupal No.3

Módulo III: Los Actores de la Política (11/10/99)

- Los Partidos Políticos y las ONG's
- La Academia y la Prensa
- Taller Grupal No. 4

Módulo IV: Valores y Practicas para una Cultura Democrática (12/10/99)

- Componentes de una Cultura Política Democrática
- Taller Grupal No. 5

Módulo V: Instrumentos para la Gerencia Política Democrática

(13/10/99)

- Introducción: La importancia y utilidad de las técnicas e instrumentos de Gerencia Política
Teorías de Resolución de Conflictos y valores democráticos y técnicas de Negociación y Mediación Política
- Taller Grupal No.6
(15/10/99)
- Estrategia y técnicas de negociación política
- Taller Grupal No.7
- La Informática y la Política
(16/10/99)
- Estrategia y Técnicas de Comunicación para Campaña Políticas
- Taller Grupal No.8
(17/10/99)
- Estrategias y Técnicas para la Gestión Gubernamental
- Taller Grupal No.9
- Clausura

1.5. Destinatarios

El curso fue diseñado para líderes de partidos políticos, profesores y estudiantes avanzados de ciencias políticas, derecho o ciencias de la comunicación; activistas de organizaciones de la sociedad civil promotoras de la democracia, y periodistas con experiencias en el tratamiento de temas políticos

1.6. Metodología de la Evaluación

Las observaciones, recomendaciones y comentarios de esta evaluación se basan en información recogida mediante los siguientes métodos: observación y participación directa; entrevistas informales con participantes, organizadores y profesores y análisis sistemático de datos suministrados por los participantes a través de cuestionarios confeccionados para tal efecto (Ver Anexo).

2. Los Participantes

Para el desarrollo de este curso se contó con representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Todos los estudiantes, con excepción de los participantes que vivían en la ciudad de la Asunción fueron becados. La beca incluía: transporte aéreo, comidas, hospedaje y materiales.

Para la selección de los participantes se siguió el proceso de selección establecido en el manual del Departamento de Becas de la Secretaría General. Además, para la ejecución de las tareas de coordinación logística con los participantes se contó con el apoyo de las Oficinas de la Secretaría General en los países miembros de la Organización. Con relación a este curso, la participación en la organización y coordinación del Director de la Oficina de la OEA en la Asunción fue clave para el éxito del mismo.

Del análisis de los cuestionarios mencionados en el punto 1.6., se extraen las siguientes observaciones:

- a) Los participantes, en general, cubrieron un amplio espectro de edades, abarcando desde los 18 hasta los 33 años, lo que implicó una edad promedio de 26 años.
- b) Con relación al género, existió un fuerte desbalance asistiendo 20 hombres (60%) y 13 mujeres (40%). Todas las representaciones contaron con miembros femeninos.
- c) En líneas generales, los participantes hombres y mujeres contaron con niveles académicos aceptables. Todas las mujeres indicaron tener título

- universitario o estar estudiando una carrera universitaria, con la excepción de una joven paraguaya de 18 años la cual se encontraba terminando la secundaria. Los varones en un 78% indicaron poseer un título universitario o estar estudiando en la universidad, el resto (22%) indicaron tener educación técnica universitaria, secundaria y solo un participante indico tener una maestría.
- d) De las afiliaciones de los participantes se encontró que 13 de los participantes (43.33%) pertenecían a los partidos políticos; 8 a la universidad o academia (26.66%); 3 a las ONG's (10%), 1 a los medios (3.33 %), 3 manifestaron pertenecer a todos los sectores (10%) y 2 no respondieron nada (6.66 %).
- e) En cuanto a experiencia en la administración pública, 9 de los participantes manifestaron no tener experiencia en la administración pública (30%); de los 21 que indicaron tener experiencia en la administración pública (70%), 11 señalaron poseer experiencia de 1-3 años (52.38%); 9 indicaron tener experiencia de 4-8 años (42.85%) y solo 1 manifestó haber tenido experiencia de 9 años en el sector público (4.76%).
- f) Utilizando una escala del 1 al 5 (donde 1 correspondía a excelente, 2 muy bueno, 3 bueno, 4 regular y 5 deficiente), los participantes evaluaron los distintos módulos desde todo punto de vista: logístico, académico, objetivos cumplidos, metodología, material, organización y comportamiento. En este sentido, se podrían interpretar y destacar los siguientes resultados:
- i. En el curso los participantes consideraron que los objetivos se cumplieron en una escala de bueno a excelente (1.73).
 - ii. El cumplimiento y apego al programa propuesto fue, según los participantes, de bueno a excelente (1.63).
 - iii. La utilización de medios audiovisuales fue buena (2.06).
 - iv. Equilibrio entre la teoría y la práctica (2.5).
 - v. El material didáctico impreso, redacción y contenido fue considerado de bueno a excelente (1.76).
 - vi. Los propios estudiantes clasificaron su participación como muy buena (2.23).
 - vii. El compañerismo fue evaluado como muy bueno (1.66).
 - viii. A la pregunta cual es su nivel de satisfacción con el curso y los cinco módulos, la mayoría de los participantes señaló estar muy satisfecho 19 (63.33%), 10 satisfecho (33.33%), 1 no contestó (3.33).

3. Comportamiento de los Participantes

3.1. *Compañerismo*

El curso logró alcanzar plenamente el objetivo de incentivar el intercambio de experiencias y el diálogo entre los participantes. El desarrollo de actividades sociales durante el transcurso del evento académico permitió desarrollar sólidos vínculos de compañerismo y solidaridad. Esta circunstancia fue expresada enfáticamente en las evaluaciones finales. A pesar de la dificultad de tener a una delegación con una lengua distinta a la española, la delegación brasileña fue incorporada activamente en todos los escenarios formales e informales del evento.

3.2. *Asistencia*

En términos generales, la asistencia a las secciones fue masiva.

3.3. *Puntualidad*

En general, las sesiones se realizaron en el horario previsto. Algunas de ellas, sin embargo, no comenzaron puntualmente debido, en algunos casos, a la impuntualidad de los participantes (sobre todo en los últimos días) y, en otros, a retrasos ocasionados en los preparativos de las conferencias. Igualmente, algunos conferencistas tuvieron problemas de puntualidad por retrasos en los vuelos.

3.4. *Participación en Trabajos de Grupo y en Sesiones Plenarias*

Los estudiantes participaron plenamente en las sesiones y grupos de trabajo. Las sesiones de intercambio y preguntas fueron de particular interés entre los participantes, y en especial los talleres del Módulo V. En los cuestionarios los participantes manifestaron su deseo de haber tenido más ejercicios prácticos de tipo estratégico y menos teoría.

3.5. *Otras Observaciones*

- a) Asegurar un tiempo adecuado para preguntas e intercambio de opiniones con los expositores.
- b) Incorporar diferentes tipos de talleres, juegos estratégicos, técnicas de negociación, etc.
- c) Recordar los estándares de asistencia y puntualidad desde el inicio del curso y al final de cada día.

- d) La incorporación de expositores provenientes de otras subregiones (andina) distintas al Mercosur, llamó la atención de los participantes y según los comentarios refrescó las discusiones de algunas secciones.

4. Secuencia de Contenidos

4.1. Descripción

Como se mencionó anteriormente, el curso se desarrolló a través de cinco módulos cubriendo cinco importantes temáticas. El primer módulo estuvo conformado por las conferencias, paneles y talleres orientados a presentar a los participantes una visión de los elementos que conforman la teoría democrática contemporánea, así como la noción de sostenibilidad democrática. Igualmente, este módulo buscó resaltar las condiciones que son necesarias para dicha sostenibilidad en el Mercosur y las reformas necesarias para mantenerla. El segundo módulo se orientó a evaluar el estado actual de las instituciones de gobierno, identificando las fortalezas y debilidades que la caracterizan, así como las amenazas y oportunidades. Este módulo cubrió todo el proceso de ingeniería democrática de las instituciones por medio de un balance entre los avances y retrocesos de las mismas en la subregion, igualmente de su futuro. El tercer módulo, buscó evaluar, analizar y presentar una perspectiva de futuro del papel de los actores de la política en la democracia. Se estudiaron los partidos políticos, la sociedad civil organizada, los medios y la academia. El cuarto módulo cubrió todo lo concerniente a la noción de cultura democrática y su institucionalización y sostenibilidad de la democracia en los países del Mercosur. Finalmente, el quinto módulo promovió el desarrollo de habilidades prácticas y técnicas del quehacer político democrático para la aplicación en la gerencia pública y política, entendiendo a estas como un factor determinante de la promoción y consolidación democrática.

En general, se respetó la secuencia de las exposiciones y las unidades modulares correspondientes. Las exposiciones de los expertos estuvieron acompañadas por sesiones de debates, de aproximadamente una hora, observándose un alto grado de participación y reflexión por parte de los participantes. Asimismo, los talleres grupales se desarrollaron en su mayoría de acuerdo a lo establecido en el programa y fueron los de mayor interés para los estudiantes.

Los talleres se realizaron aproximadamente en periodos de dos a cuatro horas de trabajo cada uno. Este tiempo fue utilizado para la discusión, análisis y confección de documentos grupales finales, los que fueron presentados en sesiones plenarias realizadas al final de cada trabajo grupal. Se puede decir que los talleres cumplieron con el objetivo general de estimular la capacidad de análisis de los participantes. Se podría concluir que existió coherencia entre lo discutido

en las secciones teóricas y lo ejercitado en los talleres. Como presentaremos mas adelante, los talleres sirvieron para fortalecer aquellas secciones donde los conferencistas o expertos no cumplieron con los términos de referencia solicitados. Es importante resaltar el excelente trabajo organizativo de las dos colaboradoras contratadas por IFES para la organización del material utilizado en los talleres y discusiones grupales.

4.2. *Análisis del desempeño del curso*

En general, se considera que el desarrollo del curso cumplió con los objetivos perseguidos de proporcionar conocimientos teóricos y prácticos sobre las instituciones, valores y practicas democráticas; brindar una oportunidad para reflexionar y analizar conjuntamente entre países el proceso de consolidación y promoción democrática y el papel de los jóvenes líderes del Mercosur en el mismo. Igualmente, identificar y analizar las herramientas de gestión pública y de gerencia política a partir del papel que éstas desempeñan en la construcción de la democracia. Sin embargo, algunos conferencistas presentaron solo casos y ejemplos concernientes a sus países, dejando de un lado el análisis comparativo entre los países, algunos participantes manifestaron cierto nivel de insatisfacción con relación a este punto.

Es importante señalar que en esta oportunidad, en la mayoría de los casos, la moderación pudo controlar con éxito el tiempo de duración de las presentaciones. De igual forma, la calidad académica de los expositores fue uno de los puntos más destacados y positivos del curso, evidenciados en las evaluaciones individuales realizadas para la casi totalidad de los profesores. La coordinación mantenida entre la UPD y los expositores repercutió positivamente en el entendimiento de la tarea que se esperaba de estos últimos, tanto en lo que hace a la elaboración de las ponencias como en lo referido al cumplimiento de los objetivos pedagógicos del curso. Igualmente, la incorporación de los miembros de la UPD en los paneles, ya sea como expositores o moderadores, logró posicionar positivamente a la OEA y en especial a la UPD.

Al igual que en el Curso realizado en Guatemala, pero en un menor numero de casos, la densidad de algunos de los temas y el número de expositores resultaron, en algunos momentos, ineficaces para mantener la concentración de los participantes durante las conferencias y los paneles. En varias ocasiones, estos últimos manifestaron que sería conveniente reducir la cantidad de expositores para evitar la desconcentración, sobre todo en los temas de mayor complejidad. Igualmente los participantes manifestaron su inconformidad con aquellas ponencias que se centraron en temas fuera de la temática del curso.

5. Expositores

La evaluación de los expositores por parte de los participantes se realizó con la utilización del mismo cuestionario del Curso en Centroamérica. A los participantes se les pidió que respondieran a cinco preguntas, que a nuestro criterio eran clave para medir el rendimiento de los expertos: (1) Manejo y conocimiento de la materia; (2) Capacidad para despertar interés por la materia; (3) Disposición para contestar preguntas e intercambiar criterios con los participantes (4); Puntualidad; y (5) Apego al programa (objetivos cumplidos). Usando una escala del 1 al 10, en donde 1 es la nota inferior y 10 la nota superior, la evaluación arrojó los siguientes resultados:

- a) Tres (3) expositores obtuvieron un puntaje superior a 9.
- b) Quince (15) expositores obtuvieron un puntaje entre 8 y 9.
- c) Dos (2) expositores obtuvieron un puntaje entre 6 y 7.
- d) Un (1) expositor obtuvo un puntaje inferior a 6.

Es importante recordar a los expertos que en los términos de referencia se les exige presentar sus exposiciones en un contexto regional. Esto es importante, ya que como lo manifiestan los participantes, se pierde interés cuando una presentación es concentrada solo en el estudio de un país, dejando el análisis y estudio de los otros países de lado. En este mismo sentido, los participantes pierden interés cuando un conferencista se limita a leer; se recomienda exigir en los términos de referencia, mayor respeto por los participantes y como consecuencia la preparación de presentaciones orales. También se debe recomendar a los profesores que utilicen el tiempo de la conferencia para realizar una síntesis del documento, enfocando los temas que consideren de mayor interés para el debate en los talleres, de manera tal que su exposición estimule el interés de los estudiantes sobre esos temas y los mismos sean profundizados en las sesiones de intercambio y en los talleres prácticos.

6. Metodología Pedagógica

6.1. Descripción

La metodología utilizada para desarrollar el curso puede ser descripta como participativa e interactiva. El diseño metodológico contempló una gama de modalidades que abarca desde exposiciones catedráticas y paneles con moderadores hasta trabajos prácticos, estudios de casos y simulaciones y mesas de trabajo por país y por representación variada.

6.2. *Análisis de la metodología*

En su mayoría, las exposiciones de los conferencistas fueron apegadas al tiempo establecido, esto fue producto de una exitosa y estricta moderación. Esta situación repercutió positivamente con el cumplimiento de los objetivos de los talleres y de las presentaciones de contribuir al fortalecimiento de la capacidad analítica de los participantes.

6.3. *Recomendaciones*

- a) Agilizar y fortalecer la metodología educativa a través de facilitadores especializados, con el objeto de cumplir con los objetivos en el tiempo previamente establecido. Estudiar caso del pasado curso Andino en Colombia y la estrategia de facilitadores del Instituto Galán.
- b) Incorporar mayores espacios de preguntas e intercambio de opiniones y experiencias. Se debería considerar la posibilidad de incorporar un mayor número de sesiones con metodologías de enseñanza participativas y dinámicas, que utilicen simulaciones, talleres, videos y retroproyectores para complementar las exposiciones. Este punto fue incorporado en casi todos los cuestionarios respondidos por los participantes.
- c) Coordinar previamente la secuencia y forma de realización de cada taller o ejercicio grupal, para incorporar de manera adecuada los cambios que se estimen necesarios para el logro de los objetivos perseguidos.
- d) Preservar el concepto de interacción en grupos pequeños para llevar a buen término el ciclo didáctico, el intercambio y el fomento de la capacidad analítica.

7. *Materiales Didácticos Impresos*

7.1. *Descripción*

Al inicio de las actividades, los participantes recibieron una carpeta del Viceministerio de la Juventud con la información académica y metodológica del curso; ponencias de los profesores, una carpeta con material informativo de la UPD/OEA y un regalo típico del Paraguay. Durante el transcurso del programa, los participantes recibieron la totalidad de las ponencias y material adicional entregado por algunos profesores. Sin embargo, en algunos casos, debido a la demora en el trabajo de fotocopiado, los participantes recibieron las ponencias después de la conferencia correspondiente.

7.2. *Comentarios*

La gran mayoría de los participantes manifestó estar satisfecho con el material bibliográfico entregado durante el curso y consideraron que el mismo era de “alto nivel académico”. Sin embargo, muchos participantes resaltaron la necesidad de contar con el material antes de las conferencias a fin de que pueda ser leído y analizado previamente con el objeto de lograr una mejor asimilación de los contenidos y una mayor profundización en los debates. De acuerdo a lo observado, en el caso de las exposiciones más complejas, la falta de tiempo para la lectura tuvo un impacto negativo en la capacidad para los estudiantes de absorber plenamente el contenido del tema. Sin embargo, nuestra experiencia como organizadores nos ha demostrado que por lo apretado de la agenda académica del curso y por la naturaleza de las actividades que llevan a cabo los participantes diariamente después de cada día de trabajo no tienen tiempo para preparar las lecturas. De igual manera, el material debería estar listo antes del curso.

7.3. *Recomendaciones*

- a) Enviar los términos de referencia a los profesores con suficiente antelación para darles tiempo de elaborar y enviar las ponencias a la coordinación académica del curso, a fin de garantizar la distribución del material a los participantes en tiempo y forma. Idealmente, los términos de referencia deben ser enviados a los expositores por los menos dos meses antes de la fecha de realización del curso. Los expositores, a su vez, deberían remitir las ponencias 15 días antes, e incluir ineludiblemente un *abstracto* o resumen de la misma.
- b) Organizar las carpetas de los estudiantes de manera que contengan una breve bibliografía anotada (4 o 5 artículos) adicional o de referencia para cada uno de los módulos; las ponencias de los profesores; la lista de participantes y expositores (nombre, apellido, dirección electrónica, teléfono, estudios realizados, posición actual y publicaciones); la agenda académica y materiales para los grupos de trabajo, talleres u otros ejercicios grupales.
- c) Distribuir previamente el material descrito en el punto anterior, dado que la falta de entrega de los mismos puede ocasionar falta de claridad entre los participantes con respecto a aspectos fundamentales del curso.
- d) Asegurar, cuando no sea posible la distribución previa del material, que ésta se realice, por lo menos, al inicio del curso.

8. Equilibrio de Género

8.1. Comentarios

A pesar de los esfuerzos realizados por los organizadores para cubrir las vacantes reservadas para mujeres, el curso no logró cumplir estrictamente con este objetivo. Solo 13 de un total de 33 participantes fueron mujeres. Asimismo, de las 27 personas que participaron como expositores o comentaristas, solo 3 fueron mujeres.

El desequilibrio de género entre los participantes se debió, básicamente, a la falta de postulantes del género femenino. Esta situación, sin embargo, no afectó la participación femenina durante el desarrollo del curso, ni se observó un monopolio masculino en las intervenciones y coordinación de los talleres. Por el contrario, las mujeres estuvieron en todo momento activas y abiertas al diálogo durante los debates y plenarios e incorporaron específicamente el tema de la participación femenina en las deliberaciones del curso. Respecto al cuerpo de expositores, el desequilibrio observado se debió a la falta de referencias sobre mujeres especializadas en esta área.

8.2. Recomendaciones

- a) Intensificar los esfuerzos para identificar e incorporar expositores calificados de sexo femenino para ser incluidos en futuros cursos.
- b) Instrumentar mecanismos institucionales de identificación y reclutamiento de mujeres calificadas para participar en este tipo de eventos.

9. Infraestructura, Instalaciones y Sistemas de Apoyo

9.1. Sede geográfica

El curso se llevó a cabo en el Hotel Excelsior, de la ciudad de Asunción, ubicada a media cuadra del Hotel donde se hospedó a los participantes. Las instalaciones del Hotel incluyeron un amplio salón de conferencias (equipado con un retroproyector, una computadora con *Power Point*, videocasetera, pizarrones, sillas y mesas de trabajo para la realización de las conferencias y talleres grupales) y una antesala para los recesos.

Las instalaciones, en general, resultaron adecuadas para la realización del evento y la mayoría de los participantes se mostraron satisfecho con las mismas. El salón de conferencias resultó lo suficientemente amplio para acomodar a todos

los participantes y ofreció espacios adecuados para facilitar el trabajo efectivo de los talleres grupales.

9.2. *Sistemas de Apoyo*

El sistema de apoyo provisto por el Viceministerio fue de excelente calidad, todo fue cubierto a totalidad: Internet, personal, fotocopidora, teléfono, asistencia a los profesores, transporte, etc. En pocas palabras y como lo expresaron participantes y expositores, “el servicio fue completo y llenó todas las expectativas”.

10. Organización y Coordinación General

10.1. *Comunicación entre instituciones organizadoras*

La coordinación de actividades antes y durante la realización del curso fue suficiente para garantizar el éxito del mismo. En las tareas previas al curso se evidenció que el flujo de comunicación entre la UPD fue efectivo en sus dos etapas, la primera cubierta por Marcelo Alvarez y luego la segunda por Pablo Zúñiga. Existió suficiente formalidad en el tratamiento de algunos temas importantes, tales como el documento de los objetivos de los módulos y la incorporación del programa en la carpeta del curso, entre otros aspectos.

10.2. *Comunicación entre participantes y organizadores*

De acuerdo a los comentarios informales de varios participantes, el contacto previo al evento entre los candidatos seleccionados y los organizadores fue adecuado. Durante la realización del evento, la comunicación entre los participantes y los organizadores fue fluida y constante y los participantes se mostraron satisfechos con la misma.

La coordinación del país sede estuvo pendiente de satisfacer las necesidades de los participantes y expositores, en especial tomaron acciones inmediatas cuando los estudiantes presentaron quejas con relación a la comida y el hotel.

10.3. *Cobertura de prensa*

Por estar el Viceministerio involucrado en la actividad, el Presidente de la República haber asistido al acto de inauguración del curso y por la condición de

democracia emergente del Paraguay, la cobertura de prensa fue total. Se incluyeron: notas de prensa, entrevistas y declaraciones de estudiantes, profesores y organizadores.

10.4. Recomendaciones

- a) Fortalecer e iniciar con un mayor margen de tiempo la comunicación entre los candidatos seleccionados y los organizadores, de forma de permitir una mayor difusión de información acerca de las temáticas del curso, evacuar las dudas de los participantes y conocer sus expectativas.
- b) Seguir garantizando la presencia permanente de los organizadores, sobre todo la del coordinador académico y logístico del curso, para responder de inmediato a contingencias de último momento.
- c) Sugerir un menú ligero y balanceado para el desayuno y el almuerzo.

11. Expectativas de los Participantes

En el balance de expectativas realizado al comienzo del evento, no se evidenciaron diferencias importantes entre los participantes. En general, las expectativas de los participantes giraron en torno a la posibilidad de intercambiar experiencias con los demás participantes y analizar comparativamente los procesos de consolidación democrática en la región del Mercosur, el concepto de democracia, las tendencias actuales y la aplicación de nuevas técnicas para su reforma y gerencia.

12. Sugerencias para Temas Futuros

- a) Construcción de imagen en campañas.
- b) Participación política de la mujer en la democracia.
- c) Los indígenas y la política.
- d) La relación real entre la informática y la política.
- e) El impacto de la globalización en la política.
- f) Juegos sobre técnicas políticas.
- g) Canales de participación ciudadana.
- h) Mecanismos de inclusión social.
- i) La Teoría y práctica del liderazgo político-social.
- j) Herramientas orientadas a formular Políticas Públicas Sociales

13. Recomendaciones Finales

- a) Reflexionar acerca del enfoque general del curso y los destinatarios del mismo sobre la base de la exitosa experiencia Paraguaya. Para esta acti-

- vidad se recomienda identificar áreas de especial interés para profundizar y realizar una fusión de los contenidos de algunos módulos, así como la profundización de otros, teniendo en cuenta los mandatos de la Organización.
- b) Mantener el diseño metodológico del curso de Paraguay a través de las siguientes acciones: i) planificar de antemano la asignación de moderadores y su rol específico; ii) establecer un equipo de al menos tres facilitadores con experiencia para que dirijan los talleres y ejercicios prácticos; definir con precisión su papel y asegurarse que este se cumpla. Esta actividad no debería ser realizada por los organizadores y coordinadores del curso, ya que ello afecta la evaluación general del curso y la atención de los asuntos relacionados con el buen desempeño del curso. Contratar personas para esa específica tarea.
 - c) Crear un ambiente educativo informal, de modo de consolidar la confianza y la seguridad grupal. En este sentido, la actividad de integración, al inicio del curso, es esencial, así como las actividades sociales que no interfieran con los propósitos académicos. En el caso paraguayo, la actividad de integración fue débil e insignificante, usar como ejemplo el ejercicio de integración utilizado por Marcelo Alvarez en el curso Andino (Colombia).
 - d) Enfatizar como se hizo en Paraguay, desde el inicio, la co-responsabilidad entre participantes y organizadores para el logro de los objetivos educativos establecidos (tales como las reglas de puntualidad y asistencia, el respeto mutuo y la metodología de trabajo).
 - e) Establecer un requisito académico, tal como la elaboración de un trabajo en equipo o un ensayo individual, o un ejercicio de respuesta a preguntas generales pero claves relacionadas a la temática del curso. Este requisito debe ser informado en el anuncio del curso.
 - f) Mantener la estrategia de posicionamiento y de mayor participación por parte de la UPD/OEA. Paraguay fue un ejemplo pero debe ampliarse la participación aun más.
 - g) Mantener una actitud de flexibilidad y consulta con respecto a los requerimientos de los participantes acerca de los diferentes aspectos del curso. Esta actitud ha incidido positivamente para mantener el nivel de satisfacción de los mismos, sin desvirtuar los objetivos del curso.
 - h) Seguir fortaleciendo la coordinación académica y logística entre organizadores y expositores y entre la UPD y las contrapartes locales.
 - i) Fortalecer la comunicación previa al evento entre los participantes seleccionados y los organizadores locales, para evitar cualquier inasistencia permanente como fue el caso del estudiante brasileño que a última hora canceló su participación en el curso.
 - j) Estrechar los contactos entre la UPD y las oficinas de la Secretaría General en los Estados miembros y usar como ejemplo el caso paraguayo, en lo

- concerniente a los arreglos administrativos para los profesores extranjeros.
- k) Continuar evaluando los cursos a través de los cuestionarios utilizados para la evaluación del desempeño del cuerpo docente y el resultado final del curso. Es importante que la evaluación de los profesores se siga realizando al día siguiente de la exposición para asegurar la correcta identificación del profesor.
 - l) Establecer un mecanismo de seguimiento del curso que permita el contacto posterior con los participantes. Los participantes expresaron su interés en una futura red de alumnos a través del Internet. Seguir fortaleciendo el proyecto UPD y exhortar a los participantes de distintas subregiones a integrarse a través de este curso.
 - m) Instrumentar un proceso de evaluación posterior al curso (seis meses) a fin de medir el impacto del mismo sobre los participantes, el desempeño de su trabajo y el efecto multiplicador a través del tiempo.
 - n) Consolidar una base de datos con potenciales expositores por subregion.
 - o) En el ámbito organizativo usar el curso de Paraguay como referencia para futuros cursos debido a su excelente organización y coordinación.

FORMULARIO DE EVALUACION

Para la *Unidad de Promoción para la Democracia de la Organización de Estados Americanos* (UPD/OEA) es muy importante someter sus actividades a una constante evaluación, lo cual nos permite medir su impacto y analizar si la metodología que estamos empleando es la correcta. De esta manera podemos valorar si los temas desarrollados responden a las necesidades de la población a la que van dirigidos nuestros proyectos y si nuestros expertos son capaces de transmitir los conocimientos de manera adecuada. Todo esto nos facilita un examen autocrático, que nos ayuda en la toma de decisiones para mejorar la calidad de nuestras actividades futuras.

El presente cuestionario tiene como objeto evaluar los módulos presentados en el *Curso Regional para la Formación de Líderes Jóvenes del Mercosur sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas*.

Al responder, anote, en la casilla el número que corresponde a su opinión, de acuerdo con la siguiente clave:

1. EXCELENTE 2. MUY BUENO 3. BUENO 4. REGULAR 5. DEFICIENTE

I. SOBRE EL PARTICIPANTE:

- Sexo:
- Edad:
- País:
- Nivel de Educación: (Marque con una X)
Primaria: Secundaria: Técnica: Universitaria: Doctorado:
- Título Obtenido:
- Representación Institucional:
Universidad: ONGs: Partidos Políticos: Medios:
- Experiencia en Gestión Pública (sí aplica):
1-3 años 4-8 años 9 en adelante

II. SOBRE LOS MODULOS

- Cumplimiento de los objetivos:
- Cumplimiento de la actividad en el programa:
- Contenido informativo de los cursos:
- Administración del tiempo durante la jornada:

III. SOBRE LA METODOLOGIA Y LOS RECURSOS UTILIZADOS

12. Métodos utilizados a lo largo de la actividad (exposiciones magistrales, discusiones, dinámica de grupo, simulaciones, etc.):

13. Equilibrio entre teoría y práctica :

14. Utilización de los medios audio visuales; (videos, rotafolio, transparencias, diapositivas, etc.).....

15. El sistema de evaluación aplicado en los talleres:

IV. SOBRE EL MATERIAL DIDACTICO IMPRESO

16. Material didáctico impreso:

17. Redacción del material impreso fue:

18. Ajuste del contenido informativo del material impreso a los objetivos de la actividad:

19. Presentación y diseño del material (textos e ilustraciones):

20. Material bibliográfico utilizado y recomendado por los organizadores y docentes

V. SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS PARTICIPANTES:

21. En general, la participación de los asistentes a la actividad.....

22. Su propia participación usted la considera:

23. Compañerismo entre los participantes:

24. Trabajo de equipo:.....

25. Puntualidad de los participantes:

VI. SOBRE EL AMBIENTE FISICO:

- 26. El ambiente físico en general de la actividad:
- 27. La iluminación del ambiente físico:
- 28. La ventilación de los salones:
- 29. El aislamiento contra ruidos
- 30. El mobiliario utilizado:
- 31. Las instalaciones sanitarias disponibles:
- 32. La limpieza y orden de la sala

VII. SOBRE LA ORGANIZACIÓN

- 33. La organización en general de la actividad (información por afiches o notas, formularios de inscripción, atención durante la actividad, etc):
- 34. Trato y comunicación que usted recibió de parte del personal de coordinación
- 35. Cómo califica los servicios
 - Hospedaje.....
 - Alimentación.....
 - Transporte.....
 - Internet.....
- 36. La comunicación entre participantes y organizadores
- 37. Sobre las actividades recreacionales

VIII SOBRE LOS EXPOSITORES Y PROFESORES: *(Utilizando la siguiente tabla, califique a los docentes y panelistas que se señalan a continuación, usando una escala del 1 al 10, en donde 1(uno) es la nota inferior y 10(diez) la nota superior)*

- 38. Manejo y conocimiento de la materia:
- 39. Capacidad para despertar interés por la materia fue:
- 40. Disposición de los expositores para contestar preguntas e intercambiar criterios con los participantes:
- 41. Puntualidad



Viceministerio de la Juventud