

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

DISEÑOS INSTITUCIONALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

NELSON GERMAN NOGALES GONZALES

ABRIL 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA ESTUDIOS DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2008-2010

DISEÑOS INSTITUCIONALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

NELSON GERMAN NOGALES GONZALES

ASESOR DE TESIS: SIMÓN PACHANO HOLGUÍN

LECTORES: PATRICIO LOPEZ

DANIEL MORENO

QUITO ABRIL 2011

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a quienes hicieron posible la asistencia al post grado, primero a Fernando Mayorga, Silvia Rabines y Virginia Salamanca que me recomendaron y respaldaron para asistir a la maestría. Deseo agradecer de manera muy especial a Simón Pachano Holguín, mi tutor y director de tesis, que me guió y ayudo en la elaboración del documento, también por toda la paciencia durante mi formación.

Agradezco a mis docentes Carlos de la Torre, Felipe Burbano, Carolina Curvale, Flavia Freindenberg, Franklin Ramírez, Alfredo Serrano, que con sus clases se ampliaron los horizontes. Un agradecimiento especial a María Fernanda Almeida, que me colaboró en varias ocasiones y cuando menos lo esperaba.

Otro agradecimiento a mis compañeros Gustavo, Sergio, Eduardo, Jorge, Verónica y Arturo que me ayudaron y enseñaron más allá de los textos y aula. Un agradecimiento especial a Nestor que nos ayudo en diversas formas y de distintos modos a todos los estudiantes extranjeros, a él muchas gracias.

En última instancia, pero no menos importante, deseo agradecer a todas las personas que me colaboraron de distintas maneras durante estos dos años en FLACSO, especialmente a Ma. Cristina Jaramillo y Ma. Carmen Ulcuango.

A todos ellos de todo corazón muchas gracias.

ÍNDICE

RESUMEN.....	11
INTRODUCCIÓN.....	12
CAPITULO I	14
MARCO CONCEPTUAL.....	14
Las reformas institucionales en el centro del debate.....	16
Estilos de gobierno.....	17
Sistemas electorales.....	20
Sistema de partidos.....	24
Calidad de democracia.....	27
CAPITULO II.....	31
TRANSICIÓN Y REFORMAS INSTITUCIONALES.....	31
1. Transiciones en los casos estudiados.....	31
1.1. Transición en Bolivia	32
1.2. Transición en Ecuador	34
1.3. Transición en Paraguay	36
1.4 Transición en Uruguay	37
2. Reformas institucionales para consolidación democrática.....	39
3. Reformas en el Régimen de Gobierno.....	41
4. Reformas en el sistema de representación.....	42
5. Reformas en la relación Ejecutivo-Legislativo.....	44
6. Reforma sistema de partidos.....	47
7. Introducción de mecanismos de democracia directa.....	50
8. Otras reformas políticas.....	52
CAPÍTULO III.....	56
LA BUSQUEDA DE LA CALIDAD DEMOCRATICA.....	56
1. De la estabilidad a la consolidación.....	56
2. De la consolidación democrática a la búsqueda de la calidad de la democracia	58
3. Problemas y dificultades en los índices de medición.....	65
4. Aplicación de los índices de medición.....	67
CAPITULO IV.....	69

DISEÑOS INSTITUCIONALES Y LA CALIDAD DE DEMOCRACIA.....	69
1. Desarrollo de la Calidad democrática en la década.....	73
2. Relación entre el Índice de calidad y los Diseños institucionales	81
CAPÍTULO V CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFIA.....	90

RESUMEN

El trabajo *Diseños Institucionales y Calidad Democrática* es un trabajo aproximativo a dos líneas de investigación de la Ciencia Política, intenta relacionar la incidencia entre el diseño de las normas y leyes sobre los rendimientos de la democracia. El trabajo analiza la transición y las posteriores reformas para luego analizar los índices de calidad de democracia. El contraste entre los diseños institucionales y el índice de calidad democrática demuestra que existe una cierta correlación entre el primero y el segundo, sin llegar a una determinación lo que lleva a pensar que existen mayor cantidad de variables que den como resultado una democracia óptima.

INTRODUCCIÓN

La investigación “Diseños Institucionales y Calidad de Democracia” es un trabajo de tesis para la obtención del grado de Master en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). El trabajo expone las reformas políticas realizadas en 30 años, pero el análisis de la calidad sólo toma en cuenta la última década, aproximadamente desde que se inician este tipo de estudio. La investigación tiene un carácter descriptivo analítico e intenta encontrar una relación entre el conjunto de leyes que regulan el sistema democrático y la evaluación de un índice de medición de calidad democrática. También discute las características de algunos índices, sus problemas y limitaciones conceptuales y metodológicas, los alcances y utilidades que ofrecen.

El primer capítulo expone el marco teórico utilizado para investigación, que incluye un debate sobre las corrientes que discuten los diseños institucionales y los elementos que contienen, explicando las características de los regímenes de gobierno, sistemas electorales y sistema de partidos. También se discute el concepto *calidad de democracia*, el debate sobre el concepto, los problemas que contienen y sus limitaciones, además se expone los índices propuestos por diversos académicos, cuáles son las dimensiones que componen estos índices y las dificultades que tienen al momento de su aplicación.

El segundo capítulo describe los procesos de transición democrática de los cuatro países estudiados, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, las dificultades y características que tuvieron estos procesos. También se describen las reformas iniciales para resolver sus problemas y estabilizar sus sistemas democráticos; luego se exponen las reformas que permitieron consolidar los regímenes democráticos y la incorporación de diversos mecanismos institucionales en diversos niveles, además de incluir otras reformas que son complementarias para que haya un mejor funcionamiento del sistema político.

El capítulo siguiente expone una discusión sobre la conceptualización de *calidad de democracia*, cuáles son los orígenes del concepto y la evolución que tuvo hasta los

actuales estudios. Se describe las propuestas académicas sobre los índices de medición para evaluar la democracia, las dimensiones que componen estos índices. También se discute sobre otras propuestas generadas desde organismos internacionales, sus características, problemas conceptuales y metodológicos, las limitaciones y críticas a este tipo de instrumentos.

El siguiente apartado expone la relación entre los diseños institucionales y los resultados de un índice de medición que evalúa el rendimiento del desempeño democrático de los casos propuestos. Dicha exposición desagrega los resultados según las dimensiones que componen el índice propuesto para la investigación, el comportamiento que tuvieron en la última década, tratando de relacionar la incorporación de mecanismos y normas institucionales con los resultados de las dimensiones. Además se analiza los resultados según los contextos de los países, para encontrar otros posibles factores de incidencia que intenten explicar el por qué algunas democracias son de mayor calidad.

El último acápite corresponde a las conclusiones del trabajo final, las observaciones sobre la relación entre los resultados del índice que medición y las reformas institucionales, la exposición de las limitaciones explicativas del índice sobre el comportamiento de la calidad democrática en los casos estudiados.

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL

Las transiciones democráticas en América Latina, consideradas como parte de la Tercera Ola de Democratización (Huntington 1991) dio paso a una serie de estudios sobre estos procesos políticos (O' Donnell y Schmitter 1994; Przeworski 1991; Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela 1992), coincidiendo muchos en los supuestos mínimos que necesitan los países para consolidar la democracia como régimen político.

Tras los procesos transicionales, a finales de la década de los 80', la principal preocupación era emprender reformas institucionales que permitieran a las recientes democracias salir de las crisis (políticas, económicas y sociales). Parte de las reformas institucionales estuvieron dirigidas a transformar el sistema político por medio de implementación de nuevos modelos políticos, o implementación de proyectos legislativos (Nohlen 1998).

Los objetivos de los cambios institucionales fueron la creación de mecanismos de distribución de poder, representación, recursos políticos y económicos para la consolidación democrática (Monsalve y Sottoli 1998: 41). Para lograr mejoras dentro del sistema político se debatieron las transformaciones de sus tres principales elementos: régimen de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral; elementos que están estrechamente relacionados e interdependientes.

Inicialmente se consideró que la democracia, su estabilidad y consolidación eran dependientes de diversos factores como los institucionales, posteriormente cuando las democracias estuvieron consolidadas y se diluyó el peligro de retornar a regímenes autoritarios u otro tipo que no sea democrático, los estudios se inclinaron a establecer el tipo de democracia (delegativa, plebiscitaria, populista, etc.) y recientemente las investigaciones analizan e intentan dar una "calificación" a las democracias por medio de los estudios de calidad de democracia.

Al igual que en las investigaciones sobre consolidación, en los estudios de calidad de democracia, los factores institucionales son vistos como variable

independiente que podría incidir en la democracia como “producto”. El trabajo tiene por objetivo el intentar establecer la influencia del diseño institucional en la calidad de la democracia, por medio del análisis de algunos elementos del sistema político, los cuales se contrastaran con unos índices de calidad de democracia y verificar si las dimensiones del índice se corresponden con los elementos del sistema electoral y sistema de partidos. El trabajo es guiado por la hipótesis de qué *los diseños institucionales condicionan para que haya mayor calidad en la democracia de los países*, siguiendo el razonamiento de que los tipos de leyes condicionan a que haya una calidad o la ausencia de la misma, pues son las instituciones las que permiten que la democracia se desarrolle de una manera exitosa.

Si observamos y hacemos una comparación entre las regiones Andina y Cono Sur podremos observar que los países de la parte sur tienen altos índices de calidad (excepto Paraguay), en cambio los países de la región andina tienen bajos indicadores y nos preguntamos que tienen los países del sur para que tengan mayor calidad en sus democracias. Para la investigación se eligieron los países de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

Se eligieron los países de Bolivia y Ecuador porque tienen similares condiciones y contextos que podrían considerarse “normales”, en cambio Perú fue descartado por el largo periodo de violencia causado por el terrorismo y por la fuerte manipulación e intromisión del Estado en la política durante los dos últimos periodos de Fujimori; Colombia también fue desechada por similares causas, ya que la guerrilla y narcoterrorismo permeo el sistema político y afecto la vida social. Del Cono Sur se seleccionó a Paraguay, pues al igual que los dos países de la región andina tienen baja calidad, lo cual permitirá conocer que elementos comunes tienen para tener una democracia de baja calidad; también se eligió Uruguay por sus altos indicadores; Argentina no fue tomado en cuenta por ser tener un sistema federal, lo que le hace distinto a los otros casos.

Entre los países seleccionados se analizarán algunos elementos del sistema político para identificar qué factores hacen que una democracia sea exitosa o no y tratar

de responder las siguientes interrogantes: ¿Por qué Uruguay tiene una mayor calidad democrática? ¿Son las leyes las que permiten que la democracia se desarrolle de mejor forma? ¿Qué factores influyen para que Bolivia, Ecuador y Paraguay tengan baja calidad democrática?.

En el presente capítulo en su primer acápite desarrolla a grandes rasgos el debate de las reformas institucionales durante la etapa de consolidación de los regímenes, para luego discutir las formas de estilos de régimen de gobierno en los países estudiados. En el tercer acápite se discute los sistemas electorales, sus características y diferencias; un cuarto apartado se debate sobre los sistemas de partido y tipos de sistemas; y por último se toca la calidad de la democracia, dimensiones que componen los índices y la conceptualización.

Las reformas institucionales en el centro del debate

El debate de las reformas institucionales para consolidar las democracias se dio entre dos corrientes que se denominaron “viejo” y “nuevo” institucionalismo. El primero consideraba que las normas e instituciones eran fundamentales para la consolidación democrática, por ello su estricta construcción y cumplimiento. El nuevo institucionalismo manifiesta que no son las instituciones formales el factor primordial para la consolidación, sino el enraizamiento de la democracia en la sociedad (Monsalve y Sottoli 1998: 44).

Al interior del neoinstitucionalismo existen distintas vertientes que se distinguen por la metodología de estudio o por los fundamentos epistemológicos, pero las dos principales corrientes son las de la “Ingeniería Constitucional” de Giovanni Sartori y el enfoque Empírico-histórico de Dieter Nohlen.

El análisis de Sartori tiene por objetivo el estudiar las instituciones, sus relaciones e interacciones para ver si su funcionamiento es adecuado. Si es negativo el funcionamiento, el autor busca encontrar potenciar la funcionalidad y aumentar la gobernabilidad del sistema político, para ello maneja tres supuestos: *i*) el factor institucional es manejado como variable independiente; *ii*) existe una causalidad entre

los fenómenos, siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones entre los elementos; *iii*) las instituciones se cambian y modifican según las necesidades.

La perspectiva de Nohlen sostiene que las instituciones y su funcionamiento depende de contingencias políticas, son los procesos sociales y políticos los que van construyendo y diseñando las instituciones de acuerdo a sus requerimientos. Pero el diseño depende de varios productos, por lo tanto es necesario incluir el contexto temporal y lugar en los análisis, ya que las instituciones son el resultado de negociaciones de los actores políticos.

Anteriormente se dijo que el régimen de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos son elementos intrínsecamente relacionados, pero la relación de las dos primeras con la tercera es asimétrica y desigual, ya que el sistema de partidos está condicionado por el tipo de sistema electoral y las decisiones que tomen los actores en las instancias legislativas, pero ello su importancia para la gobernabilidad y estabilidad de la democracia.

Estilos de Régimen de gobierno

Desde sus albores, los países latinoamericanos discutieron sobre la mejor forma de régimen de gobierno para establecer en las recientes naciones, propuestas que iban desde un continuismo de la monarquía a través del presidencialismo vitalicio, hasta la réplica del federalismo estadounidense, y diversas modalidades con distintas combinaciones. Este debate revivió con las transiciones democráticas, y la necesidad de una consolidación democrática llevó al debate de implementar una forma de gobierno que permita una mayor estabilidad política, dicha discusión giró entre el parlamentarismo y el presidencialismo.

Las principales características del presidencialismo es que el presidente es elegido a través del voto directo por un periodo determinado y bajo condiciones específicas, goza de la misma legitimidad que el parlamento (también elegido por voto directo). Por el contrario, en el régimen parlamentario el congreso (o su equivalente) elige al presidente o jefe de gobierno, este puede ser destituido y reemplazado si así lo

desea el cuerpo legislativo, la legitimidad del ejecutivo es delegada del legislativo (Linz y Valenzuela 1997).

El debate a favor del parlamentarismo estuvo dirigido por Juan Linz (1997), quien sostuvo que el presidencialismo podría producir inestabilidad política en contextos como los latinoamericanos. Linz identifica algunas características que pueden ocasionar inestabilidad política:

- Legitimidad dual: Se refiere a la legitimidad que goza tanto el presidente como los parlamentarios, ambos elegidos directamente por los ciudadanos. Esto puede ocasionar pugnas entre el ejecutivo y el legislativo, porque ambos “representan, hablan y actúan por el pueblo”, la solución de conflictos a veces puede resolverse por los mecanismos constitucionales, pero suelen ser complejos y difíciles de aplicar. Este problema no existe en el parlamentarismo ya que la legitimidad del presidente es derivada del parlamento y puede ser destituido.
- Mandato fijo de cargo: El mandato del presidente tiene un tiempo definido el cual no puede interrumpirse, salvo fuerzas mayores (muerte, enfermedad terminal), sea buena o mala su gestión. En el parlamentarismo, sí la gestión presidencial es mala, se le da un voto de censura y es destituido.
- Juego de suma cero: En el presidencialismo el ganador se lleva todo, designa a todo el gabinete ministerial y organiza a todo el cuerpo ejecutivo, no existe opción de que el segundo pueda intervenir en el gobierno. En cambio en el parlamentarismo los partidos con gran presencia pueden intervenir en el gobierno.
- Gobierno personalizado: El presidente, dependiendo de los poderes constitucionales, tiende a asumir una posición en las que las políticas pasan por su decisión personal.

Las características anteriores pueden devenir en un sistema multipartidario que fragmente la representación y ocasione inestabilidad política, según Linz los presidencialismos “exitosos” tiene un sistema bipartidista, lo cual podría ser ideal para

el resto, por ello a través de la ingeniería institucional debería crearse normas que tiendan a concentrar la representación en dos partidos (Linz 1997:78).

Contrario a la postura de Linz, Scott Mainwaring sostiene que el presidencialismo tiene fortalezas, y son las mismas que Linz identifica como “debilidades”, y rebate la idea que los presidencialismos son más proclives a ser inestables, pues no hay una correlación directa entre sistema de gobierno y eficacia política o estabilidad democrática.

Según Mainwaring (1995), la combinación entre presidencialismo y multipartidismo es difícil en la medida que puede darse un bloqueo entre los poderes; para evitar estos problemas el presidente debe tener respaldo en el parlamento. La mayoría se puede obtener de varias formas: i) el partido del presidente tiene mayoría en el parlamento; ii) existen coaliciones entre los partidos mayoritarios y dan apoyo al gobierno; iii) el presidente no logra mayoría, pero recurre a alianzas coyunturales que le permitan gobernar. La relación entre los poderes dependerá del tipo de multipartidismo, si éste es moderado o extremo, si existen coaliciones, el tipo de coaliciones, si dan o no respaldo al ejecutivo.

Otro elemento importante para que un presidencialismo tenga efectividad, son los poderes que puede gozar un presidente para ejecutar su mandato, los poderes pueden ser partidistas o constitucionales. Los primeros son los que otorgan su partido al presidente, generalmente este poder se traduce en la facilidad que le da en el congreso para la aprobación de leyes, una especie de “carta blanca” para poder manejar la administración pública. Puede ser pernicioso el constante uso de este mecanismo, pues no permite el debate sobre la implementación de políticas o de decisiones que afecten a los ciudadanos. Los poderes constitucionales son la capacidad que puede tener el presidente para gobernar por decreto o emitir leyes, bajo determinadas circunstancias y áreas específicas, sin necesidad de recurrir al parlamento¹. Este tipo de poderes le

¹ Este mecanismo permite agilizar la toma de decisiones y saltar los procedimientos burocráticos para implementar políticas en casos de emergencia o cuando hay un bloqueo legislativo por parte de una oposición conflictiva. Generalmente este mecanismo se utiliza en situaciones de emergencias (económicas, sociales y políticas) y tienden a ser temporales.

permite al gobierno poder hacer gestión en caso de que el parlamento le bloquee los proyectos de ley o las políticas públicas a emprender.

Sobre el debate, Nohlen (1998) realiza varias observaciones a los planteamientos de Linz rebatiéndolos y manifestando que los sistemas de gobierno no existen en su forma pura o típica ideal, sino que combinan elementos distintos haciéndolos distintos unos de otros, para demostrar ello, expone los ejemplos de los semiparlamentarismos alemán y español, y también los semipresidencialismos francés y portugués; además que la adopción de un sistema u otro es una decisión compleja fruto de procesos sociales, políticos donde hay varias negociaciones entre los actores políticos.

Sistemas Electorales

Según la definición restringida de Nohlen, los sistemas electorales son las “reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios [...] o cargos de gobierno” (Nohlen 2004:10), dichas preferencias se pueden expresar de diferentes maneras, el método elegido por los sistemas democráticos es el de las elecciones, las cuales se realizan en ambiente de competencia y libertad donde los ciudadanos participan y expresan sus predilecciones políticas².

En las democracias latinoamericanas, y en general en todos los regímenes democráticos, las elecciones cumplen varias funciones: *i*) a través de las elecciones los electores expresan su confianza en los representantes elegidos; *ii*) sirven para elegir representantes políticos y/o gobernantes; *iii*) sirven para ejercer control sobre los representantes, reelegir o destituir a los gobernantes.

Las funciones pueden variar dependiendo de los contextos sociales y políticos; en los países fragmentados socialmente, las elecciones aseguran una representación proporcional a los diferentes grupos sociales; en los países homogéneos socialmente, las

² Según Nohlen, las elecciones no son exclusivas de los regímenes democráticos, sino también de los regímenes autoritarios y totalitarios, que recurren a este método para obtener cierta legitimidad. Por ello se hace una diferencia de las elecciones en sistemas competitivos, sistemas semicompetitivos y sistemas no competitivos (Nohlen 1995). Las elecciones no son la única forma de participación política institucionalizada, también están las consultas populares, plebiscitos y referendos (Nohlen 1995: 13).

elecciones generan competencia de liderazgo político entre los partidos políticos (Nohlen 1995: 16)

Pero las funciones específicas están condicionadas por tres factores estructurales: *i*) la estructura social (estratificación social, estructura étnica, religión, y grupos de presión o antagonicos); *ii*) estructura del sistema político (diferencia entre sistema parlamentario y presidencial); *iii*) estructura del sistema de partidos (Número efectivo de partidos, distancia ideológica, tamaño de representación) (Nohlen 1995: 17).

La importancia de los sistemas electorales es reconocida por distintos autores (Sartori 1994 y Lijphart 1994), considerándolo un elemento fundamental de la democracia representativa, teniendo importante influencia en la formación de mayorías o minorías de representantes en los sistemas de gobierno, es decir en el sistema de partidos.

Los sistemas electorales tienen diversos efectos según el tipo de principio, el cual varía según cómo se entienda la funcionalidad de la representación y los objetivos que se persiguen. Existen dos principios de representación política: principio de representación mayoritaria y el principio de representación proporcional; ambos pueden definirse por los criterios de la fórmula de decisión.

Cada uno de los principios tienen objetivos contrarios, el de representación mayoritaria busca crear un gobierno de mayoría parlamentaria a través del voto directo o por medio de alianzas legislativas, en cambio el de representación proporcional intenta que todos los grupos sociales y/o fuerzas políticas estén representados en el congreso. Ambos principios están contrapuestos no sólo por sus objetivos contrarios sino que constituyen los extremos de un *continuum*, donde existen una variedad de sistemas que combinan elementos de los principios sobre todo aspectos técnicos.

Al principio mayoritario se le atribuyen algunas ventajas como: *i*) previene la fragmentación, evitando que los partidos pequeños tengan representación en el parlamento; *ii*) incentiva la concentración partidaria, tendiendo a formar bipartidismos;

iii) incentiva la moderación política, creando una acción centrípeta; *iv)* incentiva la alternancia en el gobierno (Nohlen 1995; Nohlen 2004:16-17).

En cambio la representación proporcional tiene las siguientes ventajas: *i)* reproduce las fuerzas políticas de la sociedad en el parlamento; *ii)* impide la creación mayorías artificiales que no reflejan al electorado; *iii)* incentiva mayorías a través de alianzas y compromisos en las que participan diferentes grupos políticos y/o sociales; *iv)* considera y permite el surgimiento de nuevas fuerzas sociales y que sus respaldos se transforman en escaños electorales; *v)* impide la formación de sistema de partido predominante (Nohlen 1995: 50) .

La complejidad de los sistemas electorales se debe a los aspectos técnicos que contienen, los cuales se agrupan en: a) la distribución de las circunscripciones; b) la forma de votación; c) forma de candidatura; y d) transformación de votos en escaños. Cada uno de estos criterios tienen diferentes elementos que combinados dan características distintas a los sistemas electorales.

La distribución de las circunscripciones se refiere a la delimitación del tamaño y número de distritos electorales, dicha delimitación y tamaño hace referencia específicamente a la extensión del territorio sino al número de escaños disputados durante las elecciones. Las circunscripciones se dividen en uninominales donde se disputa un sólo escaño, en cambio en las circunscripciones plurinominales existen varios escaños a ser elegidos: pequeñas cuando son de dos a cinco, mediana cuando son entre seis y diez, y las grandes superan los diez representantes.

Para el análisis de los sistemas electorales es importante el tamaño de las circunscripciones por el efecto que tiene en la transformación de votos en escaños y sobre las oportunidades de representación de los partidos pequeños, mientras más pequeña sea la circunscripción menor la probabilidad de que los partidos menores obtengan escaños.

El tipo de circunscripción tiene estrecha relación con la forma de candidatura y votación, ya que si es uninominal se vota por un candidato, en cambio si es plurinominal se vota por varios mediante una lista. La votación mediante lista tiene tres variantes:

- a) Lista bloqueada: el elector vota “en plancha” por varios candidatos, según el orden que impuso el partido político sin posibilidad de alterar dicho orden.
- b) Lista cerrada y no bloqueada: permite al elector modificar el orden de una lista propuesta por los partidos.
- c) Lista abierta: ofrece al elector la oportunidad de confeccionar su propia lista seleccionando candidatos de las distintas propuestas por los partidos políticos.

La conversión de votos en escaños tiene igual importancia que la forma de votación y candidatura, y depende de la fórmula de decisión o el método de por el cual se decide quienes son ganadores o perdedores en una elección. Existen dos tipos de fórmula la mayoritaria y la proporcional, la primera asigna los escaños a la candidatura que obtuvo la mayoría (sea relativa o proporcional), en cambio la proporcional adjudica escaño según los porcentajes obtenidos por los partidos.

La decisión proporcional supone una complejidad en la transformación de votos en escaños, pues existen varios procedimientos o fórmulas de cálculo, los más conocidos son el de divisor o fórmulas de promedio mayor que divide a través de divisores los totales obtenidos por los partidos produciendo a su vez secuencia de cocientes, con esta fórmula se asignan escaños a los promedios más altos (Nohlen 2004)³. El otro procedimiento es el de cocientes, que establece cuota mínima para obtener el escaño y se divide los votos validos por el número de escaños, los partidos obtienen escaños según la cantidad de veces quepa el cociente en la cantidad de votos (Nohlen 2004: 25).

Los efectos que puedan tener los procedimientos de asignación de escaños no sólo tiene incidencia en la representación partidaria sino también en la estructura del

³ La más utilizada es la fórmula D'Hont que divide los totales por divisores 1, 2, 3, 4 etc.

sistema de partidos (que varía según los resultados electorales), ocasionando la formación de varios tipos de sistemas.

Sistema de partidos

Los partidos políticos son uno de los elementos fundamentales de la democracia, su importancia es reconocida por varios estudios y académicos (Bryce 1921, Schattschneider 1942, Sartori 1994, Stokes 1999, Aldrich 1995) manifestando que no es posible un sistema democrático sin la existencia de este tipo de organizaciones. Siguiendo a Sartori, partido “es cualquier grupo político que se presenta a elecciones, y puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos” (Sartori 2003:89), y sus principales funciones son la agregación de intereses, representar las preferencias políticas de la población. A través del tiempo se han clasificado a los partidos utilizando distintos criterios que los diferencia entre los tipos existentes: Duverger analizando su estructura organizacional clasificó a los partidos en: *i*) partido de cuadros y *ii*) partido de masas (Duverger, 1988); Panebianco a partir de criterios funcionales caracterizó a las organizaciones políticas como partido electoral-profesional (Panebianco 2003); Katz y Mair analizan la influencia del contexto en los partidos y llegan a conceptualizar *cartel party* o partidos cartel (Katz y Maier 1995); Kircheimer analiza el cambio de preferencias electorales y menciona a los *catch all party* o partidos atrapa todo o “partido de todo el mundo” (Kircheimer 1992).

Según Mainwaring y Torcal sugieren que “un sistema de partidos es un conjunto de partidos políticos que interactúan por vías pautadas y conocidas” (2005: 145), o “un conjunto de interacciones esquematizadas en la competencia entre partidos” (Mainwaring y Scully), Sartori (1995) propone tres límites para diferenciar un sistema de un no-sistema: *i*) todo sistema debe tener mínimamente dos componentes (partidos); *ii*) deben existir regularidades en los apoyos electorales a los partidos; y *iii*) cierta regularidad en la permanencia de los partidos en varios procesos electorales (institucionalización).

El sistema de partidos puede ser analizado a partir de su *institucionalización*, la *volatilidad electoral* que es el trasvase agregado de votos de un partido a los otros entre

distintas elecciones; *la posición ideológica* y el número efectivo de partidos (NEP)⁴, considerado un indicador para medir la fragmentación y distribución de poder, pero no todos los partidos son considerados, para contar a los partidos estos deben tener dos cualidades: tener fuerza política, es decir *fuerza de coalición*; y capacidad de intimidación o *posibilidad de chantaje* (Sartori 1995: 154-155). La fuerza de coalición y capacidad de intimidación dependen de la cantidad de escaños que pueda tener un partido dentro de la instancia legislativa, que les permita hacer pactos con alguna mayoría (oposición u oficialismo) para, de alguna manera, compartir algunos niveles de gobierno. A mayor cantidad de escaños mejores posibilidades de negociación, ya sea para viabilizar la implementación de políticas o su rechazo, esto dependerá del tipo de relacionamiento entre el gobierno y oposición, y también de las reglas de juego entre ejecutivo y legislativo⁵.

Los sistemas se clasifican en: i) de partido único; ii) de partido hegemónico; iii) de partido predominante; iv) bipartidista; v) pluralismo limitado; vi) pluralismo extremo; y vii) de atomización (Sartori 1995: 158). Los tres primeros corresponden a sistema no competitivos y no aportan a la investigación, en cambio los últimos tipos corresponden a sistemas competitivos, donde las preferencias electorales están distribuidas entre las distintas fuerzas políticas y son del interés del estudio.

Los bipartidismos, según Sartori, se analizan no en relación al número de partidos (dos o tres), sino en relación al número de escaños que cada partido tiene, lo que da que el gobierno está en manos de un solo partido, existiendo una alternancia entre los partidos, claro que la alternancia también puede ser entendida como una expectativa de cambio. En síntesis los bipartidismos se caracterizan por: i) hay dos

⁴ La fórmula para calcular el índice de fraccionalización a partir de la propuesta de Rae es la siguiente: $F=1-(\sum Ti^2)$ donde Ti es el porcentaje de votos (o de escaños) de cada partido. Este índice permite apreciar la relación existente entre el número de partidos y su tamaño, se aplica tanto al campo electoral (votos) como al legislativo (escaños) y abarca teóricamente desde cero, que sería la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaron por el mismo partido o que todos los legisladores pertenecieran al mismo partido, lo que supone una ausencia de competencia, y uno, que es la situación de que todos los votantes se inclinaron por distintos partidos. El número efectivo de partidos proporciona la misma información que el índice de fraccionalización sobre el sistema de partidos pero de una manera más sencilla ya que permite apreciar mejor cuántos partidos compiten electoralmente. A partir de esa fórmula se puede calcular N del siguiente modo: $N = 1/(1-F)$ (Freidenberg 2008).

⁵ Un ejemplo es el caso uruguayo, donde las leyes obligan al partido de gobierno integrar a las fuerzas de la oposición en ciertos niveles de decisión política.

partidos en competencia por la mayoría de escaños; ii) la mayoría parlamentaria está en manos de un partido; iii) el gobierno está en manos de un solo partido; iv) la alternación en el poder es una expectativa (Sartori 1995: 232-237).

Los pluralismos moderados tienen entre tres y cinco partidos, tienen por características que los gobiernos no son alternos, sino están conformados por coaliciones alternantes, existe una posición bipolar pero por coaliciones con una competencia centrípeta. Este tipo de sistema no tiene partidos antisistema, todos los gobiernos tienen predisposición de hacer coalición para conformar gobierno. Sartori presenta tres características esenciales: i) la distancia ideológica entre los extremos es pequeña; ii) configuración de coaliciones bipolares; y iii) competencia centrípeta (Sartori 1995: 224-225).

Los sistemas de pluralismo extremo y atomización o polarizado tiene la característica de que los partidos integrantes están en torno a cinco o seis, o más partidos en casos extremos. Sartori identifica varias características como que dentro del sistema existen i) partidos antisistema; ii) existen posiciones bilaterales extremas; iii) existen uno o varios partidos en el centro del espectro ideológico; iv) hay una competencia centrífuga; v) hay presencia de oposiciones irresponsables; vi) se da una sobreoferta de promesas electorales, es decir promesas excesivas (Sartori 1995: 163-177).

La teoría manifiesta que existe una mayor probabilidad de consolidación democrática cuando el sistema de partidos esta institucionalizado, es decir cuando cumple cuatro condiciones: i) cuando las reglas de juego, es decir cuando las normas de competencia político partidaria tienen una estabilidad en el tiempo; ii) cuando los partidos tienen lazos con la sociedad, lo cual permite una regularidad en los respaldos electorales; iii) los actores políticos otorgan legitimidad a las elecciones y los partidos; iv) las organizaciones políticas son importantes, y no están sujetas a intereses particulares (Mainwaring y Scully 1995 y Mainwaring y Torcal 2005).

Los componentes del sistema político (sistema de partidos, sistema electoral y régimen de gobierno) fueron considerados a principios de los 90' como posibles factores para la consolidación y la consecuente estabilidad democrática, pero actualmente son considerados como factores condicionantes para la calidad de democracia de un país. Claro que los anteriores factores no son suficientes para lograr una calidad democrática, sino también se debe tomar en cuenta las trayectorias de los sistemas políticos, el tipo de transición que tuvieron, las reformas implementadas, los objetivos que se persiguieron con las reformas, las normas que guiaron los procesos, y claro también el accionar de los actores en las instancias gubernativas.

Calidad de democracia

La *calidad de democracia*, al menos como objeto de estudio y/o problema de investigación surgió luego de la tercera ola de democratización, la cual consiste en encontrar parámetros para medir el rendimiento de los sistemas democráticos. Bollen (1990) sostiene que existen varios problemas en los estudios empíricos, entre los cuales están el problema de los indicadores y la conceptualización de la democracia, habiendo confusión entre los conceptos operativos y las definiciones teóricas, de este problema deriva el tipo de dimensionalidad que deben tener las definiciones o los atributos del concepto.

En las mediciones se reconocen los problemas conceptuales y empíricos. Los primeros se refieren a la determinación de una definición adecuada de democracia, las dimensiones que debe tener, confusión con otros conceptos similares, si el concepto utilizado es continuo (con varias graduaciones) o dicotómico (democracia-autoritarismo). Los problemas empíricos se refieren al uso de indicadores, si estos deben ser subjetivos, con escalas ordinales o dicotómicas, confiabilidad de la información.

La medición de la democracia dio origen al concepto de *calidad de democracia* y a toda una temática de análisis; Munck sugiere que O'Donnell entiende la nueva temática en estricta relación con el estado democrático, pero no con el régimen político democrático, en cambio Mazzuca sugiere el tema debe estar alejado del concepto de

democracia, y debe centrarse en la administración y ejercicio al poder (Munck 2002: 589).

Gran parte de los estudios de *calidad* trabajan con la definición de democracia basada en el sufragio unisoversal, elecciones competitivas y recurrentes donde los ciudadanos tengan libertad de expresar sus preferencias electorales (Dahl 1989). Varios autores (Levine y Molina 2007; Altman y Pérez-Liñan 2004; Diamond y Morlino 2004; Morlino 2008) han enfocado sus estudios en las dimensiones que debe tener un democracia buena, poniendo énfasis en las libertades que poseen los individuos, una igualdad (política, social y económica) a través de las instituciones que las ofertan y hacen respetar.

Levine y Molina manifiestan que la *calidad de democracia* depende del funcionamiento de los procedimientos por los cuales los ciudadanos eligen y controlan a los gobernantes (2007:19), y eligen cinco dimensiones conceptuales para poder determinar la calidad de la democracia: a) decisión electoral que contenga libertad, imparcialidad y competitividad; b) participación para elegir e incidir en las decisiones de los gobernantes; c) respuesta a la voluntad popular (*responsivenees*), referido al cumplimiento de la oferta electoral por parte de los representantes elegidos; d) responsabilidad (*accountability*) referidos a los mecanismos de control sobre los funcionarios públicos, sea horizontal (entre las instituciones) o vertical (de la ciudadanía a los funcionarios); e) soberanía, referida a la libertad y autonomía de los funcionarios para tomar las decisiones de las políticas. Para trabajar las dimensiones de libertades y derechos los autores sugieren trabajar con los indicadores de Freedom House pero con ciertos cambios en el valor de los índices.

Por su parte Altman y Pérez Liñan reconocen dos problemas en los estudios sobre *calidad*, el primero referido a los instrumentos de medición de los regímenes; el segundo se refiere a los criterios de identificación de la variable, si debe ser continua o con escalas. Las dimensiones que sugieren estos autores para el estudio de calidad son: a) derechos civiles efectivos; b) participación efectiva; c) competición electoral efectiva.

Para la medición de las dimensiones de derechos civiles y goce de libertades los autores también sugieren la utilización de los indicadores de Freedom House.

En cambio Diamond y Morlino expresan que la *calidad* está referida a la provisión de un alto grado de libertad, igualdad política y control de los funcionarios públicos por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, la *calidad de democracia* se mide en relación a los procedimientos para obtener la democracia, cualidades que tiene la democracia (contenido) y la calidad relacionada con la satisfacción de la democracia por parte de los ciudadanos (Diamond y Morlino 2004; Morlino 2008).

Los autores sugieren que para el estudio de la calidad se deben tener en cuenta las siguientes dimensiones: a) Estado de derecho; b) Rendición de cuentas electoral (*accountability vertical*); c) rendición de cuentas interinstitucional (*accountability horizontal*), d) participación; e) competencia y f) reciprocidad (cumplir con ofertas electorales).

Por su parte Morlino (2008) amplía los criterios expresados con Diamond y dice que la *calidad* se puede medir por los parámetros empresariales (procedimientos, contenidos y satisfacción de resultados) y plantea las mismas ocho dimensiones para analizar la calidad, de las cuales cinco son procedimentales: estado de derecho (*rule of law*), responsabilidad o rendición de cuentas (*electoral accountability*) electoral, rendición de cuentas interinstitucional (*inter-institutional accountability*), participación, y competencia (política), además de estas suma una sexta que es la reciprocidad o capacidad de respuesta del gobierno a las ofertas electorales (*responsiveness*). Las otras dos dimensiones son de tipo sustantivas y tienen relación con los derechos y libertades de las que gozan los ciudadanos, y con la progresiva igualdad política, social y económica.

Esquemáticamente los trabajos sobre *calidad democrática* se pueden reducir a dos corrientes: *i*) los que ponderan más los procedimientos por los cuales se eligen los representantes; *ii*) la otra corriente va más allá de los procedimientos y piensa que la democracia es más sustantiva y debe responder a las expectativas de ciudadanía. Ambas

posturas tienen la misma base conceptual, pero siguen caminos distintos por la concepción y la importancia que otorgan a unos u otros elementos, que no necesariamente implica que uno u otro sea el correcto o adecuado, o que una se acerque más a la realidad que la otra, simplemente son formas distintas de tratar de llegar a medir una democracia, y la elección de una de las corrientes responde a una coincidencia teórica, o a la instrumentalización que se puede dar a determinado índice de medición.

CAPÍTULO II TRANSICIÓN Y REFORMAS INSTITUCIONALES

La Tercera ola de democratización (Huntington 1991) llegó en distintos momentos y con diferentes características a los países de Latinoamérica, algunos se redemocratizaron a finales de los 70' (Ecuador y Perú), otros a principios de los 80' (Brasil, Argentina y Bolivia) en cambio otros a mediados o finales de la misma década (Paraguay y Uruguay), y cada proceso supuso dinámicas y actores distintos.

El proceso de transición entendido como el “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” tuvo puntos de partida distintos entre cada uno de los casos, es decir los autoritarismos eran de distintos tipos (burocráticos, tradicionales, modernos, etc.) lo que implicaba que los grados de represión, liberalización, socialización y democratización variaban, además de otros factores como los actores protagonistas y los resultados de los procesos transicionales, es decir que los nuevos regímenes podrían ser democráticos u otro tipo, o en el peor de los casos un retorno a algún nuevo autoritarismo (O' Donnell y Schmitter 1988 tomo 4: 19).

En Latinoamérica se pueden identificar tres tipos de democratización: *i)* el primero proviene de luchas contra dictaduras oligárquicas y/o tradicionales y tienen un carácter fundacional además de surgir en medio de revoluciones o guerras civiles; *ii)* el segundo tipo es el paso de un régimen autoritario a uno democrático sin eventos insurreccionales, pero que existe ruptura entre ambos regímenes; *iii)* el tercer tipo se refiere a un cambio de régimen donde la democratización se da por medio de una profundización de derechos y la inclusión de sectores antes marginados por medio de reformas institucionales (Garretón 1997: 21).

Transiciones en los casos estudiados

Los procesos de democratización, como se dijo anteriormente, tuvieron diferentes dinámicas y características distintas, en el caso boliviano fue bastante tortuoso y con retrocesos, en los casos ecuatoriano y paraguayos los procesos fueron iniciados y controlados por los militares tras algunos cambios en el poder, en cambio en Uruguay la transición tuvo un fuerte componente civil gracias a su vocación democrática.

Transición en Bolivia

La redemocratización en Bolivia tuvo complicaciones y se dio en dos etapas, por así decirlo, la primera luego de la dictadura del Gral. Hugo Banzer (1971-1978) y la segunda después de la corta pero represiva del Gral. Luis García Meza (1980-1982), en ambos casos en medio de una profunda crisis de estado (déficit de legitimidad, crisis económica, poca presencia e institucionalidad de los partidos).

La primera etapa se inició con una apertura que hizo el gobierno de Banzer por el desgaste de la dictadura, además hubo una creciente presión civil que obligó a emplear una táctica distinta a la represión, por ello recurrió a una mímica de democratización donde el gobierno transferiría el gobierno a un militar de su confianza mientras se quedaba al mando de las Fuerzas Armadas (Mayorga 1991:29-30). Dicha transferencia se hizo por medio de elecciones convocadas en 1978, en las cuales el candidato oficialista obtuvo un 50% de los votos, el principal opositor Siles Suazo obtuvo un 24,6%, Paz Estenssoro obtuvo el 10,8%, dichos resultados fueron impugnados por ser fraudulentos (Whitehead en O' Donnell, Schmitter y Whitehead 1988: 93).

Al resultar ineficaz la estrategia electoral, Banzer decidió dejar como presidente interino al Gral. Pereda Asbún (candidato oficialista) y este se comprometió convocar nuevas elecciones, las cuales se realizaron en julio de 1979, en ellas Hernando Siles logra salir victorioso, seguido por Paz Estenssoro, y Banzer obtuvo un tercer puesto⁶. Como ninguno de los candidatos obtuvo una mayoría, la decisión de elegir presidente pasó al congreso, donde Siles apenas tuvo 46 votos de los 73 que necesitaba, en cambio Paz tenía 64, al no existir un acuerdo la elección se empantanó sin poder llegar a elegir a un presidente (O' Donnell, Schmitter y Whitehead 1988: 99).

En noviembre de 1979 se da un nuevo golpe de estado a cargo de Natush Busch, el cual dura pocos días, tras los cuales se establece un nuevo, pero débil, gobierno civil. Un nuevo intento de democratización se da a mediados de los 80, pero éste es fallido

⁶ Lo novedoso de esta elección fue la participación del líder socialista Marcelo Quiroga Santa Cruz que inició procesos judiciales a los generales Barrientos y Banzer por las muertes durante sus dictaduras.

por un nuevo golpe de estado del Gral. Luis García Meza que duro dos años, en los cuales la crisis económica se agravó, se incrementó el narcotráfico (éste adquirió fuerza durante la dictadura de Banzer) los índices de criminalidad aumentaron, estos factores sumados a la excesiva represión devinieron en una gran movilización civil, donde todos los sectores sociales se unieron para hacer oposición a la dictadura, la cual finalizó cuando el dictador dejó el gobierno a cargo a una Junta Militar, concluyendo así la primera etapa de redemocratización.

La segunda etapa de redemocratización en Bolivia se inicio con la caída del régimen dictatorial de García Meza, dando lugar a un proceso no planificado y desordenado (O' Donnell, Schmitter y Whitehead 1988: 110), donde se respetaron los resultados parciales de las elecciones de 1980. Pese a los esfuerzos de las fuerzas sociales y políticas, no se diluyeron las luchas internas durante el proceso de transferencia de poder de un régimen a otro, lo que dificultó la gobernabilidad y desempeño del gobierno. Whitehead lo sintetiza de la siguiente manera: “[...] el segundo periodo presidencial de Siles Suazo ha demostrado ser menos feliz que el primero. Tan poco éxito ha tenido su administración en el manejo de la crisis económica que el único modo de prevenir una recaída en el autoritarismo consistió en que acertara voluntariamente su desempeño en el cargo” (Whitehead 1988: 110).

Esta segunda transición (1982-1985) fue inestable y caótica (Tanaka 2003: 24) por una falta de planificación del proceso y por las confrontaciones entre las fuerzas políticas al interior del legislativo, además el ejecutivo carecía de poder para gobernar. Uno de los factores que provocó ingobernabilidad en el gobierno de Siles Suazo fue la debilidad interna en la alianza de su partido Unión Democrática Popular, ya que varios de los diputados “oficialistas” fueron opositores a las políticas que el gobierno intento implementar⁷. Otro factor de ingobernabilidad fue la fuerte oposición del MNR de Paz Estenssoro y Acción Democrática Nacionalista del Gral. Hugo Banzer, que en alianza con algunos miembros del MIR, bloqueaban cualquier iniciativa gubernamental; un tercer factor fueron las movilizaciones y exigencias de los sectores sindicales y

⁷ La alianza estuvo conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI) de Siles Suazo, Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) de Jaime Paz Zamora, Partido Socialista y otros partidos de izquierda con poca fuerza política.

empresariales que presionaban al gobierno para implementar políticas que frenen la crisis económica (Gamarra 1992: 26-27).

Estos factores tuvieron como consecuencia la poca capacidad del presidente de implementar políticas económicas adecuadas para evitar la crisis económica y frenar la hiperinflación (una de las más altas de Latinoamérica) que alcanzo más del 20 mil % anual, lo cual hizo que el presidente acortara su periodo y adelantara las elecciones un año. En dichas elecciones ADN ocupó el primer lugar, pero como no obtuvo mayoría la elección del presidente se decidió en el congreso, donde la alianza implícita MIR – MNR bloqueó la elección de Banzer y se eligió a Paz Estenssoro como el presidente. Para evitar un nuevo periodo de ingobernabilidad en el nuevo gobierno, las fuerzas políticas del congreso, principalmente el MNR y ADN llegaron a un acuerdo implícito denominado “Pacto por la democracia”, en el cual la oposición da todo el respaldo al nuevo gobierno para implementar las políticas adecuadas para frenar la crisis económica (Gamarra 1992: 28).

Transición en Ecuador

El caso ecuatoriano es completamente distinto, pues la transición se dio de una manera más pausada y calmada, en medio de negociaciones entre el régimen militar y las fuerzas sociales, con una apertura política y procesos de liberalización y democratización que dieron como resultado una transferencia a través de una reforma constitucional. La transición empezó con la remoción del Gral. Rodríguez Lara por parte de las Fuerzas Armadas, qué vieron necesario iniciar negociaciones por el descredito público de la institución castrense, al ser removido Rodríguez el gobierno quedó en manos de una Junta Militar, la cual organizó un proceso de apertura política que duró tres años.

La disposición del Triunvirato militar para la negociación ocasionó un intenso debate al interior del régimen y en la sociedad, sobre la formas de transferencia democrática, la una era por medio de una asamblea constituyente, la otra poner en práctica el plan propuesto por el presidente Rodríguez Lara, siendo apoyada esta última. La planificación denominada “Plan de reestructuración jurídica del estado” consistió en

la conformación de tres comisiones que elaborarán propuestas de reformas constitucionales y elaboración de ley de partidos y elecciones, una vez concluido este trabajo se convocaría un referéndum para ver cuál de los proyectos se implementarían; aprobado el proyecto se pasaría a convocar a elecciones para elegir nuevos mandatarios y diputados.

Las reformas comprendidas en los proyectos de constitución incluían mayor participación del estado en el desarrollo social y económico, la creación de la función legislativa unicameral eliminando de esa forma la cámara de senadores (senadurías funcionales) y reemplazarlo por doce diputados provinciales, eliminar la reelección presidencial, y aprobar el voto a personas analfabetas. También se sugirieron mecanismos para las elecciones (referéndum y de representantes), bases para la organización y funcionamiento de los partidos políticos, poniendo énfasis en la importancia de los partidos para la consolidación democrática e intentando crear un sistema con partidos fuertes e institucionalizados.

La convocatoria a un referéndum para la aprobación del proyecto de constitución dio paso a la elección de representantes; dicho proceso fue intenso con la participación de varias alianzas, pues ningún partido tenía la fortaleza para ganar de forma individual. La elección dio como victoriosa la dupla Roldos-Hurtado (CFP) que ganó con 27,10% la primera vuelta y con 68% la segunda, y de los 69 curules disponibles, el CFP logró obtener 29, lo que podría haber dado cierta estabilidad para el ejecutivo, pero al interior del partido hubo una pugna entre los líderes Róldos y Bucaram, lo que imposibilitó un gobierno con fuerte bancada legislativa, esto sumado a las constantes conspiraciones de los otros grupos políticos que obstaculizaban cualquier tipo de iniciativa del ejecutivo. La inestabilidad política e ingobernabilidad fueron la constante del gobierno y de los siguientes, pues estaban basados en minorías parlamentarias o en frágiles y esporádicas alianzas políticas (Quintero 2005).

Transición en Paraguay

El caso paraguayo fue similar al ecuatoriano, ya que la transición se dio a través de un proceso de liberalización y democratización iniciado después del golpe de estado que derrocó a Stroessner⁸. Según Acevedo, la transición tuvo tres características principales: i) fue *tutelada*, es decir fue vigilada y controlada por las Fuerzas Militares; ii) *consensuada*, ya que las principales fuerzas políticas (partidos de oposición y oficialismo) estuvieron de acuerdo con la apertura del régimen a uno más democrático; y iii) *socialmente conservadora*, en la medida que no se hicieron mayores reformas en las principales estructuras del país⁹ (Acevedo 1991: 166-167).

El derrocamiento del régimen de Stroessner (1954-1989) se dio a consecuencia de factores como: i) la presión interna traducida en un creciente descontento de la ciudadanía por la represión; ii) la presión internacional pues Paraguay era el único país del Hemisferio, a excepción de Cuba, que no entró en la tercera ola de democratización; iii) otro factor fue la fuerte recesión económica que sufrió el país a mediados de los 80, pues el régimen dejó de gozar de recursos económicos para sostener las redes clientelares que sostenían al Partido Colorado; iv) quizá el factor más importante fueron las pugnas al interior del partido gobernante entre las fracciones de los *militantes* y los *tradicionalistas* (Silvero 2008: 784).

Este último factor fue el que aceleró la caída del régimen dictatorial, ya que en ausencia de Stroessner, que estaba convaleciente por enfermedad, la fracción *militante* intentó desplazar al dictador y a gran parte de la cúpula militar pasándolos a retiro obligatorio, lo cual molestó a un gran número de oficiales, deteniendo tal proceso. El golpe de estado no llegó hasta que el Gral. Andrés Rodríguez se vio amenazado por un posible retiro obligatorio que intentó Stroessner¹⁰ (Abente 2004:256). Tras el derrocamiento, Rodríguez asumió el poder con la fracción *tradicionalista* encabezada

⁸ Se entiende por procesos de liberalización como la ampliación de libertades que antes no gozaba la ciudadanía o que estaban restringidas (libertad de agrupación, libertad de expresión, etc.). Democratización se entiende como el proceso por el cual los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de una elección (Schmitter, O'Donnell, Whitehead 1991).

⁹ Tanto el régimen transitorio como el civil democrático continuaron con el modelo agroexportador que beneficiaba a los grandes terratenientes en desmedro de gran parte de la población (CDHP 2009).

¹⁰ Rodríguez, que después del dictador era la persona con más poder e influencia en el régimen (Acevedo 1991).

por Juan Chávez y empezaron un proceso de liberalización, inicialmente reconociendo a los partidos proscritos e “ilegales” para luego ampliar la libertad de asociación, también emplearon un discurso más democrático y de respeto a los derechos humanos, además se levanto el estado de sitio que restringía libertades y permitía arrestar a opositores políticos (Silvero 2008: 785).

El proceso de democratización se inicio con la convocatoria a elecciones generales en mayo del 1989, claro que este proceso fue acelerado, pues el gobierno transitorio lo convocó por decreto, lo que le permitió legitimarse por medio de elecciones, pues ganó con el 70% de los votos; a elecciones municipales se convocó en 1991¹¹. Las elecciones permitieron que las fuerzas opositoras tengan presencia en el legislativo (cámara de senadores y diputados), lo que se tradujo en una agenda política consensuada que tenia por objetivos el reemplazo de la legislatura stroessnista por una más democrática, para luego (1992) convocar una Convención Constituyente que reformara la constitución de 1967(Silvero 2008: 786; Abente 2004:256).

Transición en Uruguay

La transición uruguaya es quizá la más original del hemisferio, pues empezó luego de una consulta popular en la que se rechazó una reforma constitucional que tenía tintes autoritarios y antidemocráticos. La dictadura en sus inicios fue bastante represiva, pero a inicios de los 80' decidió cambiar de táctica y emplear métodos “democráticos” intentando con artilugios y disfraces implementar un proyecto constitucional que hiciera más autoritario el régimen, tratando de instaurar una *dictablanda* (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986), pero dicha reforma fue rechazada por la ciudadanía en el referéndum convocado para el efecto, el 56% estuvo en contra, lo que demostró la histórica vocación democrática del Uruguay (Rilla 1997: 80).

Hasta antes de la consulta pública, los partidos estaban disminuidos por la represión y proscripción sufrida desde inicios del régimen, pero con la consulta popular las redes políticas partidarias se reactivaron y funcionaron subrepticamente,

¹¹ Las elecciones municipales de 1991 fueron las primeras en la historia del Paraguay, ya que en los regímenes anteriores los alcaldes o intendentes eran elegidos por el presidente ya sea por meritos partidarios o para ejercer control sobre la población.

permitiendo renovar el lenguaje democrático, lo cual significó que los partidos tuvieran nuevamente relevancia y pudieran ser actores del proceso transicional (Rilla 1997:81). El plebiscito de 1980 demostró que pese a las dificultades y restricciones del régimen, el proceso electoral fue la vía para dirimir la “confrontación” entre los “proyectos” políticos, además reafirmaba la tradición electoralista y democrática.

El fallido intento de instaurar una *dictablanda*, hizo que al interior del régimen se abra un debate y se intenten estrategias alternas como la implementación de una *democradura*, es decir un régimen competitivo con limitaciones de participación política, restricciones a los derechos y a las Fuerzas Armadas como actor político fundamental (Rial 1992: 189-190). Este nuevo intento fracasó, llevando al régimen a realizar otras prácticas como la democratización interna de los partidos (1982), las cuales también fallaron, pues dentro los partidos ganaron las tendencias opositoras a la dictadura. Los diversos intentos fallidos demostraron que la legitimidad del régimen iba en descenso, por lo que los sectores “duros” iniciaron un proceso de negociación con las principales fuerzas políticas para iniciar un proceso de reformas a la constitución de 1967, pero estas reformas también tenían un trasfondo autoritario por lo que no prosperaron las negociaciones.

Entre los intentos de instaurar *dictablanda* o *democradura*, a partir de 1983 el régimen vio la necesidad de emprender un proceso de liberalización, permitiendo una reconstrucción del movimiento sindical, además de la conformación de un nuevo movimiento estudiantil, que se fueron articulando para realizar actos de protesta pública. Sólo a partir de 1984, las Fuerzas Militares decidieron abrir el régimen para transferirlo, por ello inició un nuevo proceso de negociación con las fuerzas políticas donde tocaron los siguientes temas: *i) constitución*, se restablecía de forma transitoria la constitución de 1967, para que después de un periodo de seis meses se hicieran las reformas constitucionales; *ii) restablecimiento de la independencia de poderes*, que a partir de la instauración de un gobierno democrático se pondría en vigencia un estado de derecho; *iii) definición del espacio ideológico del sistema de partidos*, durante la negociación se reconoció a la izquierda uruguaya y obtuvo legalidad; *iv) cronograma*

para transmisión, se fijó en noviembre de 1984 las elecciones y para marzo de 1985 la transmisión de mando al nuevo gobierno democrático (Rial 1991: 191-192).

Paralelamente a la negociación entre las Fuerzas Militares y los partidos políticos, la ciudadanía se activó y protagonizó una movilización constante para acompañar el proceso, que concluyó con la *Concertación Nacional Programática* (Conapro), un foro donde los actores políticos, económicos y sociales expusieron sus demandas y procesarán posibles conflictos latentes o manifiestos. Las elecciones realizadas en noviembre de 1984 dieron como ganador al Partido Colorado con el 41% de los votos, seguido del Partido Nacional con el 35% dejando a la coalición de izquierda en un tercer lugar con 21%. Después de la instalación del nuevo gobierno, los procesos de liberalización se profundizaron retornando a un estado de derecho pleno, paralelamente la democratización continuó con el reconocimiento de todos los partidos políticos.

Reformas institucionales para consolidación democrática

Tras los procesos transicionales, la principal preocupación de los gobiernos democráticos era emprender reformas institucionales que permitieran a las recientes democracias salir de las crisis (políticas, económicas y sociales). Parte de las reformas institucionales estuvieron dirigidas a transformar el sistema político por medio de implementación de nuevos modelos políticos, o implementación de proyectos legislativos (Nohlen 1998). La finalidad de los cambios institucionales fue la creación de mecanismos de distribución de poder, representación, recursos políticos y económicos para la consolidación democrática (Monsalve y Sottoli 1998: 41).

Si bien de forma general todos los países realizaron reformas institucionales, éstas dependieron en algunos casos de las características de sus respectivas transiciones, y de los problemas que cada país atravesaba; por ejemplo Bolivia necesitaba salir de la profunda crisis económica por la que atravesaba, en cambio Ecuador quería resolver sus problemas de gobernabilidad; Paraguay necesitaba reconstruir un sistema político que fue corrompido por la dictadura; y Uruguay buscaba ampliar y reforzar sus instituciones político partidarias.

En Bolivia para salir de la crisis económica primero necesitaba una estabilidad democrática que no tuvo el primer gobierno democrático (Siles Suazo 1982-1984), por eso las fuerzas políticas hicieron un acuerdo que permitiera una gobernabilidad para el siguiente gobierno, gracias a ello se pudo emprender una serie de reformas que detuviesen la hiperinflación y modernizara el Estado, las reformas para fortalecer el sistema político vendrían diez años después. En cambio Ecuador pese a que su transición se hizo mediante un proceso constitucional y varias reformas institucionales que normaran a los partidos, no se logró alcanzar una estabilidad política que le permitiera sortear la crisis económica política y económica. Las reformas ecuatorianas, según Simón Pachano, fueron “cuidadosamente elaboradas, pero no por ello adecuadas a las condiciones políticas y sociales que buscaba regular” (Pachano 2008: 495), además que a las reformas le siguieron contrarreformas, haciendo cada vez más inestable el sistema político, pues todos los elementos del sistema eran objeto de modificaciones.

En Paraguay las reformas se iniciaron con la renovación de su Carta Magna en 1992, pues la anterior tuvo una vigencia desde 1967 y las modificaciones existentes estuvieron orientadas a fortalecer gobiernos autoritarios. Además de una nueva constitución también se realizaron varias reformas al código electoral que incluyeron candidaturas independientes, creación de un padrón electoral, democracia interna en los partidos (Silvero 2008: 786). En Uruguay también las reformas llegaron con el cambio de la constitución, pero a diferencia de Paraguay, las reformas estuvieron orientadas a refrescar y fortalecer el sistema político vigente desde principios del siglo XX e introduce la ley de “lemas” y “sub lemas”, voto doble y simultáneo, representación proporcional (Mieres 1999). La inclusión de la ley de lemas permitió tener procesos paralelos de democracia directa, y de incluir a la población en los procesos partidarios, fortaleciendo de esa forma la institucionalización partidaria y la democracia misma.

Entre los casos estudiados, Ecuador es el país que más reformas emprendió, tiene tres constituciones en 20 años y varias otras reformas a su legislatura electoral, en cambio los otros tres apenas cambiaron de constitución una vez, además de hacer modificaciones específicas que fortaleciesen sus respectivos sistemas políticos. Paraguay es quizá el país que menos reformas emprendió, esto posiblemente a que

también fue el último en recuperar su democracia y porque su constitución tiene data reciente. En cambio tanto en Bolivia como Uruguay hicieron cuatro reformas a sus constituciones que eran de 1967, claro que los uruguayos renovaron su carta magna en 1996, en cambio los bolivianos lo hicieron recién a principios del 2009.

Las reformas emprendidas en los cuatro países tuvieron distintos matices y objetivos, según sus necesidades y características, pero dichas reformas se pueden agrupar en i) régimen de gobierno, ii) sistema de representación, iii) relación ejecutivo-legislativo, iv) mecanismos de democracia directa, y v) sistema electoral.

Reformas en el Régimen de Gobierno

En la búsqueda de estabilidad Ecuador optó por la introducción de la segunda vuelta (*ballotage*) para la elección de presidente con “la posibilidad de triunfo con el 40% de votos validos y una distancia de diez puntos porcentuales con el segundo candidato” (Pachano 2008: 497), esto acompañado por un sistema de representación proporcional. El caso boliviano, caracterizado por su *semiparlamentarismo o régimen híbrido* (Verdesoto 2005 en Pachano 2006:16; Gamarra 1992: 21-32), opto por reducir a dos los candidatos que podrían participar en la segunda vuelta dentro del congreso para elegir al presidente, eso para evitar que “el tercero fuera primero” (Lazarte 2008: 274)¹², la reforma de 1994 amplio el periodo presidencial de cuatro a cinco años, además de dar ciertas facultades al ejecutivo¹³.

La constitución de 1992 de Paraguay establece que el presidente debe ser elegido por mayoría simple por un periodo de cinco años, descartando el *ballotage* como una opción, elimina la reelección presidencial que introdujo Stroessner en la reforma de

¹² Es decir que el presidente es elegido en una segunda vuelta dentro del congreso si no obtiene la mayoría absoluta en elecciones directas, pues en la elección de 1989 el congreso eligió como presidente a Jaime Paz Zamora, quien había obtenido el tercer puesto en las elecciones, esto se debió a la alianza entre los partidos ADN y MIR que bloquearon la elección del candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada que obtuvo el primer lugar.

¹³ En la Nueva Constitución aprobada en enero del 2009 se introduce la segunda vuelta electoral si ningún candidato alcanza el 50% más uno, o si el primero alcanzase el 40% y tenga una diferencia superior al 10% con respecto al segundo candidato.

1977¹⁴. Uruguay, de forma similar a Ecuador, introduce el *ballotage* para elegir al presidente por un periodo de cinco años, en candidatura única por partido, seleccionadas en elecciones abiertas, simultáneas y obligatorias. Anteriormente la elección tenía una peculiaridad: el presidente debía ser el candidato más votado entre los candidatos de un mismo partido mediante voto doble simultáneo, a esto se conocía como la “ley de lemas y sub lemas”, es decir que los votos primero se acumulan por fracción de partido y luego por partido, otorgando la victoria al candidato más votado entre los partidos y al interior de su partido¹⁵.

Reformas en el sistema de representación

En Bolivia, la elección del parlamento se hacía simultáneamente con la del presidente, en papeleta única con lista cerrada y bloqueada, lo que permitía asegurar mayoría parlamentaria, eso sumado a la característica de régimen híbrido y el juego de democracia pactada permitió gobernabilidad al régimen. La reforma de 1994 introdujo una combinación de representación mayoritaria con representación proporcional, donde el 50% de la cámara baja (diputados) se elige con fórmula de mayoría simple en circunscripciones uninominales (68) en papeleta separada, en cambio el otro 50% se elige en lista cerrada y bloqueada simultáneamente con el presidente en nueve circunscripciones con la fórmula D’Hont de divisores naturales¹⁶. La cámara alta (senadores) compuesta por 27 representantes, se elige en nueve circunscripciones departamentales, dos por mayoría y uno por minoría.

Al momento del retorno a la democracia, en Ecuador se elegían 12 diputados nacionales en circunscripción única y un número indeterminado de diputados en proporción al tamaño de población por provincia, en ambos casos se elegían en listas cerradas y bloqueadas mediante una fórmula de doble cociente y con representación de minorías por contabilización de residuos, duraban un periodo de cinco años sin

¹⁴ La Constitución de 1967 establecía la imposibilidad de la reelección del presidente, pero fue modificada bajo el régimen dictatorial primero para una reelección luego de dos periodos y posteriormente de forma indefinida (Silvero 2008: 788).

¹⁵ La ley de lemas y sub lemas permite que la ciudadanía elija sus representantes y a la vez se ejerza la democracia interna de los partidos a vista de la población.

¹⁶ Este modelo es muy similar al modelo alemán, con la variación de que la Constitución de Bolivia establece un número fijo de diputados (Lazarte 2008: 293).

reelección inmediata, sino después de un periodo constitucional. En 1983 se modificó el periodo constitucional a cuatro años para ejecutivo y se redujo el periodo de los diputados provinciales a dos, además se introdujo una modificación en el cálculo para asignación de escaños, pues se amplió a dos diputados por provincia y uno por cada 300 mil habitantes o por fracción superior a los 200 mil, estas reformas obligaban que gran parte del legislativo se renueve cada dos años (Pachano 2008: 498). En 1994, mediante plebiscito se aprobó la reforma que permite la postulación de candidatos independientes, sin afiliación partidaria, a cargos de representación; también en 1997 por plebiscito se aprobó la reforma que permite la elección de representantes mediante listas abiertas personalizadas (*panachage*) (Pachano 2005: 127-128). Estas continuas reformas, que inicialmente fueron complementadas a las de régimen de gobierno, buscaban la legitimidad y representatividad del sistema político, pero tuvieron efectos contrarios a los deseados, pues, como se verá más adelante, funcionaron como incentivos negativos para implementar políticas y/o reformas de largo plazo.

El cuerpo legislativo paraguayo se elige simultáneamente con el ejecutivo, está compuesto por 45 senadores elegidos en circunscripción única nacional, y 80 diputados elegidos en circunscripciones departamentales, ambos elegidos en listas separadas y cerradas, la asignación de escaños se hace mediante la fórmula D'Hont. Antes de la constitución de 1992, la representación se asignaba mediante un sistema de mayoría con prima, donde el ganador obtenía el 66,66% de los escaños y el resto se distribuía proporcionalmente entre el resto de partidos políticos (Silvero 2008: 804).

En Uruguay también existe dos cámaras (30 senadores y 99 diputados), anteriormente la de senadores eran elegidos en circunscripción única nacional; la asignación de los escaños de la cámara de diputados se realizaba proporcionalmente tomando en cuenta la votación que cada lema obtenía al interior de los partidos; la distribución de escaños se realizaba por circunscripción departamental. En ambos se elegían en listas cerradas y bloqueadas mediante voto simultaneo (por partido y por fracción de partido) con acumulación de sufragio; el cálculo para asignación se realizaba con una variante del método belga Jean Borely (Lanzaro 2008). Con las reformas de 1996, representación es proporcional, y el voto simultáneo sólo se aplica

para las elecciones municipales, también se elimina la aplicación de la ley de lemas para la representación legislativa.

Entre los casos estudiados, Ecuador es el país que mayor cantidad de reformas hizo (entre 1978 y 2008 hizo tres nuevas constituciones y cuatro reformas constitucionales con múltiples cambios en las leyes) (Negretto 2009:39), en cambio los otros tres tan sólo hicieron una o dos reformas. Uruguay simplificó su sistema de elección para la representación parlamentaria, restringiendo el uso de la ley de lemas y sub lemas al nivel local; Bolivia implemento reformas que le permita una mayor proporcionalidad en la representación, tratando de reflejar la diversidad social, étnica y política.

Reformas en la relación Ejecutivo-legislativo

En Bolivia las reformas tenían como objetivo parlamentarizar aún más al régimen, pero no tuvo los efectos deseados, ya que algunas potestades presidenciales se mantuvieron o fueron compartidas por el legislativo, lo cual significó una mayor presidencialización (Lazarte 2008: 276). Las potestades que el ejecutivo mantuvo son: *i*) poder de veto parcial o total de leyes emitidas por el congreso¹⁷; *ii*) capacidad de emitir decretos dentro de las limitaciones de la constitución; *iii*) control de agenda del legislativo, ya que el ejecutivo por medio del Vicepresidente (presidente del congreso) define agenda, además de priorizar el tratamiento de leyes; *iv*) facultad de designar altos funcionarios en caso de que el congreso éste en receso; *v*) convocatoria a referéndum (Lazarte 2008: 277). Además de las facultades antes mencionadas, el ejecutivo propone el presupuesto anual, tiene la potestad de designar o destituir a los miembros del gabinete. Las facultades que las reformas de 1994 establecen para el poder legislativo se concentran en *i*) mecanismos de control político a través de la interpelación a miembros del gabinete, y en casos extremos emitir voto de censura, lo cual obliga a renunciar al magistrado¹⁸; y *ii*) conformación de comisiones para investigar o analizar algunos temas específicos del ejecutivo (Lazarte 2008:278).

¹⁷ La constitución no explicita el veto, sino que lo denomina “observar”.

¹⁸ La renuncia si bien es obligatoria, el presidente tiene la facultad de rechazarla y ratificar al ministro en su cargo, por ello esta facultad legislativa no tiene mucho efecto.

Las reformas ecuatorianas hacen que algunas funciones sean compartidas entre el ejecutivo y legislativo, entre ellas están: *i*) facultades legislativas, ya que el ejecutivo puede proponer proyectos de ley, además de tener la capacidad de veto total o parcial. También puede emitir decretos de “urgencia económica” que si no son tratadas en el congreso en un lapso de 30 días obtienen el rango de ley; *ii*) designación de altos cargos públicos a través de diferentes mecanismos. Las facultades exclusivas del Legislativo son: *i*) aprobación del presupuesto general propuesto por el ejecutivo; *ii*) rechazo o ratificación de acuerdos y/o tratados internacionales suscritos por el ejecutivo; y *iii*) capacidad de control político mediante la interpelación a miembros del ejecutivo, además del mecanismo de juicio político para presidente, vicepresidente y miembros del gabinete (Pachano 2008: 502-505).

En Paraguay, la Constitución de 1992 redujo sustancialmente las facultades del Ejecutivo y aumentó considerablemente las del Poder Legislativo, probablemente por la experiencia autoritaria prolongada, por ello se redujeron los siguientes poderes constitucionales: *i*) la imposibilidad de decretar el Estado de Excepción; *ii*) eliminación de facultad para disolver el Congreso; *iii*) capacidad de gobernar a través de decretos de ley (Silvero 2008: 796). Claro que el Ejecutivo mantiene algunas facultades como el poder de vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso, la planificación e iniciativa para su sanción en el congreso del presupuesto anual, organización y designación del gabinete. A la par que redujo los poderes del ejecutivo, la constitución establece nuevas facultades al Legislativo, fortaleciendo su capacidad de fiscalización y control, además que le amplía su capacidad en la toma de decisiones. Dichas reformas se pueden resumir en: *i*) mecanismos de fiscalización político traducidos en interpelación a miembros del gabinete, voto de censura, conformación de comisiones de investigación, y juicio político; *ii*) anulación del veto presidencial por mayoría absoluta de los congresistas; *iii*) aprobación y/o rechazo de la Ley del Presupuesto General; y *iv*) ratificación de tratados internacionales (Silvero 2008:797-798).

Las reformas uruguayas buscan crear mecanismos de pesos y contrapesos que permitan un equilibrio entre los poderes para permitir una mayor estabilidad y

governabilidad política, para ello establecen algunas funciones privativas para cada uno de los poderes. Entre las atribuciones exclusivas del ejecutivo son: *i)* la de promulgar leyes referidas a gasto público (fijación de salarios, exoneración de tributos, beneficios sociales, jubilación, precios de productos y/o servicios público y privado); *ii)* elaboración del presupuesto anual, el cual debe ser aprobado por el congreso; *iii)* poder de veto total o parcial en la promulgación de leyes del congreso; *iv)* capacidad para presentar leyes de urgencia; *v)* capacidad de gobernar por decreto en materia extra legislativa (conmoción, guerra, desastres naturales); *vi)* convocatoria a referéndum y/o plebiscito (Lanzaro 2008: 932-936).

Las reformas tanto a nivel de régimen de gobierno como en el sistema de representación no aseguran la gobernabilidad y/o evitan las crisis presidenciales o legislativas, Pérez-Liñan manifiesta que las crisis presidenciales se solucionan de manera institucional o de manera pretoriana, además que la salida puede beneficiar al presidente o congreso y formar un nuevo equilibrio institucional (Pérez-Liñan 2003:153). En tres de los casos estudiados hubieron crisis presidenciales que se resolvieron de distintas formas, entre 1979 y 2008 Ecuador tuvo 6 crisis presidenciales, Bolivia tres y Paraguay una (Pérez-Liñan 2003:154)¹⁹.

En el caso ecuatoriano prevalece la resolución pretoriana, es decir que los militares intervienen en el conflicto para orientar la dirección del proceso político y tomar un bando, sobre todo en los conflictos de la última década en la que las fuerzas armadas tomaron partido y tuvieron un papel activo en el golpe militar del año 2000 y el levantamiento popular del 2002. En Bolivia las crisis presidenciales se debieron por la presión social y por la crisis de representación que redujo a los principales partidos políticos hasta casi desaparecer (Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2008:54). La crisis presidencial paraguaya se desencadenó por el magnicidio de Luis María Argaña (candidato vicepresidencial), crimen del cual fue responsabilizado el presidente Raúl Cubas, que fue llevado a juicio político y posteriormente renunció al cargo (CDHP 2009: 17). Los conflictos tuvieron diferentes orígenes en cada uno de los casos, pero

¹⁹ El artículo “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?” de Aníbal Pérez-Liñan analiza el periodo 1950-2000, por lo que para fines de la presente investigación se tomaron en cuenta las crisis posteriores al año 2000.

una de las causas más frecuentes fue la crisis entre los poderes legislativo y ejecutivo, es decir el “bloqueo” legislativo que incide en la gobernabilidad (ejecución de políticas). Para profundizar la relación entre los poderes y las crisis provocadas por el bloqueo legislativo se analizara cada uno de los casos en el capítulo cuatro.

Sistema de partidos

La evolución de los sistemas de partidos es distinto en cada uno de los casos, en el caso boliviano desde 1985 hasta el 2002 tenía un sistema multipartidista moderado que descansaba en tres partidos (MNR, ADN y MIR), además que cinco partidos tenían importante participación en el congreso (Mayorga 2004:28). Los tres partidos en los cuales se basaba el sistema multipartidista tuvieron la capacidad de incorporar nuevas fuerzas políticas por medio alianzas, haciendo que el sistema de partidos tenga un efecto centrípeto, esto debido a los incentivos que tuvieron los partidos para compartir en algunos niveles el manejo del gobierno, pues de alguna manera el presidencialismo no era juego de suma cero, sino mas bien el partido de gobierno incluía a partidos con menor porcentaje de participación en el congreso, esta democracia “pactada” permitió la gobernabilidad durante casi 20 años (Mayorga 2004: 39)²⁰. Este sistema que fue tomado como modelo para Latinoamérica tuvo excesos que lo llevaron al desgaste y baja legitimidad por la dinámica prebendal entre los partidos, además que esto profundizó la distancia entre los representantes y electores. El ingreso de nuevos partidos polarizó el sistema por su posición “hostil y/o ambigua” contraria a la democracia representativa, posición que se fortaleció en las siguientes elecciones al 2002. Fue a partir del 2003 que el sistema político colapsó por la gran presión que ejercieron los movimientos sociales que tuvieron gran participación durante los conflictos de ese año y los siguientes. Las

²⁰ Entre las causas que Mayorga identifica para explicar la crisis del sistema de partidos políticos tenemos: 1) las coaliciones para obtener gobernabilidad desvirtuaron y eliminaron en la práctica a una oposición; 2) la penetración del estado en los partidos, convirtiendo el sistema en un sistema de partidos-cartel que solo buscaban su beneficio; 3) las coaliciones partidarias que lograron gobernabilidad, dejaron de ser en base a acuerdos programáticos y se basaron en redistribución de beneficios estatales y redes clientelares; 4) al interior de los partidos no hubo procesos de democratización que renovaran liderazgos; 5) declinación de la calidad de los políticos, no hubo trabajo de formación de cuadros; 6) las reformas institucionales (descentralización, reforma poder judicial, participación popular, etc.) fueron contrarestandas, se hicieron modificaciones que las desvirtuaron y continuaron otorgando prebendas a las coaliciones gobernantes; 7) el último de los factores fue la crisis económica que se arrastraba de los finales de la década de los noventa (Mayorga 2004).

elecciones del 2005 confirmaron lo que ya se iba gestando en anteriores comicios y que se agudizó por los conflictos sociales del 2003, una reconfiguración del sistema de partidos donde los partidos tradicionales obtuvieron magros resultados que los llevó en algunos casos a su extinción (ADN y MIR) o a una marginación en su participación legislativa (MNR), la reconfiguración demuestra la transición de un sistema multipartidista moderado a un sistema de partido hegemónico.

El sistema boliviano tuvo estabilidad porque había una serie de incentivos que posibilitaban acuerdos y compartir el poder gubernamental en algunos niveles, los representantes participaban con la seguridad que el competir no era un “juego suma cero”, además que inicialmente la normativa permitía crear mayorías parlamentarias, la reforma de 1997 contribuyó a la proliferación de organizaciones partidarias de alcance local y a una dispersión en la representación. Esta es una posibilidad de explicación de la estabilidad y gobernabilidad en un país donde prevalecía fragmentación e inestabilidad política, a través de incentivos selectivos distribuidos entre los principales partidos con representación política.

Ecuador desde el retorno de la democracia desarrolló un sistema multipartidario extremo, con un NEP que giraba en torno a cinco o más partidos, lo cual afectaba el comportamiento de los actores y las estrategias políticas. La tendencia histórica de luchas intestinas por el liderazgo de los partidos ocasionó varias escisiones al interior de todos los partidos, el objetivo de obtener del control partidario era para entrar en la distribución de favores políticos. Si bien las normas a inicio de la democracia estaban pensadas para formar mayorías parlamentarias y evitar las divisiones partidarias, éstas no lograron ninguno de los objetivos (Freidenberg 2008; Pachano 2007:46; Freidenberg 2004; Mejía 1996), las normas no pudieron racionalizar las competencias (Mejía 2003: 288). La fragmentación partidaria resultado de normas poco rigurosas, sumado a la constante manipulación de las mismas por los actores políticos impidió que haya una regularidad en el sistema político. Otro factor para contribuir a la fragmentación fue la candidatura de independientes sin filiación política y la aplicación de listas abiertas y personalizadas (*panachage*) que tienen vigencia hasta la actualidad. Las reformas del 97 y las posteriores (2004 y 2005) eliminaron las diputaciones nacionales y mantuvieron

las provinciales, asignando una base de dos por provincia, y que se incrementan por una cada 200 mil habitantes.

La renovación de 2/3 partes del congreso cada dos años y la imposibilidad de reelección inmediata para los curules de representación, funcionaron como un incentivo negativo para realizar alianzas en base a acuerdos programáticos o planes de mediano plazo, por lo que buscaban satisfacer sus intereses inmediatos, es decir que “los incentivos de esta estrategia están en la posibilidad de maximizar beneficios de cara a tener algo que negociar para la segunda vuelta electoral e incrementar su margen de chantaje para ser parte de las coaliciones ganadoras o para vender su apoyo a esas coaliciones” (Freidenberg 2008). Las estrategias de los actores fueron dirigidas en dos sentidos, uno aprovechar al máximo su cargo de representación para obtener beneficios del gobierno, y por otro tratar de modificar las normas en beneficios propios, por ello los constantes cambios en las leyes electorales.

El caso uruguayo, desde el retorno a la democracia gozó de estabilidad, y ésta se debe principalmente a una especie de modelo *consociational* (Lijphar en Lanzaro 2000) donde la oposición también participa en algunos niveles de gobierno sin que ello signifique establecer una alianza o coalición con el partido de gobierno. Este modelo obliga a que haya una participación de las fuerzas políticas minoritarias y sobre todo a una oposición propositiva. “Esos mecanismos abren los canales de competencia, a la vez que reducen los juegos de suma-cero, acotan la regencia de mayoría y dan entrada a las minorías partido a partido, y dentro de éstos, sector a sector” (Lanzaro 2000: 285). Las reformas de 1996 permitieron derogar la “ley de lemas” que sirvió durante mucho tiempo para asegurar competencia interna dentro los partidos y sobre todo que haya una amplia representatividad, y perfila el establecimiento de un nuevo sistema de partidos que sale del dominio bipartidista e ingresa a un multipartidismo moderado, que tiene la característica de tener una “disposición bipolar”, es decir los partidos tradicionales (Blanco y colorado) formando un bloque por un lado, y por el otro el Frente Amplio, existiendo un espacio “vacío” para un tercer bloque intermedio entre las dos anteriores polos (Lanzaro 2000:299).

Un posible factor importante para la estabilidad uruguaya, es el modelo *consociational*, pues ofrece incentivos para los actores políticos, ya que no es un juego suma cero, ofrece la posibilidad de incorporar a la oposición para el manejo del gobierno en algunos niveles, también permite una carrera política profesional, existe estabilidad en el sistema de partidos por su alto grado de institucionalización.

Introducción de mecanismos de democracia directa

Una reforma que se vio como necesaria fue introducir en las constituciones mecanismos de democracia directa que permita a la población decidir sobre algunos temas sensibles, y que tenga capacidad de control político sobre los representantes. Dicha reformas podrían tener dos explicaciones razonables, la primera es poseer mecanismos institucionales que eviten la instalación de gobiernos autoritarios; la otra es que estos mismos mecanismos permitan sortear posibles crisis gubernamentales por ineficiencia de los representantes o la incapacidad de procesar demandas y/o conflictos.

Bolivia hasta el 2004 no introdujo este tipo de mecanismos, pues el sistema político tenía cierta estabilidad y de alguna manera procesaba las demandas de los sectores sociales, pero a raíz de los conflictos del 2003 se vio la necesidad de incorporar estos mecanismos para procesar demandas y/o solucionar crisis políticas. En las reformas realizadas el 2004 se incorpora: *i) la consulta popular* a través de referéndum (puede tener carácter vinculante o no), que puede ser convocado a nivel nacional, departamental y municipal. La convocatoria a nivel nacional puede ser emitida por el ejecutivo mediante decreto, o por el congreso por 2/3 de votos del total de asistentes. A nivel departamental puede ser convocado por el gobierno departamental o por el congreso en ausencia de una autoridad regional. A nivel departamental, el concejo municipal lo convoca a través de 2/3 de votos. En los tres niveles el referéndum es vinculante en sus respectivos ámbitos; *ii) la iniciativa ciudadana* con la cual los ciudadanos, a través de la recolección de un número determinado de firmas puede exigir la convocatoria a un referéndum (Lazarte 2008).

En Ecuador los mecanismos de democracia directa son tres: *i) la iniciativa para la presentación de leyes*, que si bien no tiene un reglamento específico, está plasmada en

la Constitución 2008; *ii*) revocatoria de mandato que puede ser utilizada para remover de sus cargos a representantes locales (alcaldes y concejales) y diputados. La revocatoria de mandato se aplica en casos de corrupción o por incumplimiento en las funciones, y para su activación se requiere las firmas del 30% de los empadronados de la circunscripción, una vez verificada la autenticidad de las rúbricas el Consejo Electoral inicia el proceso, para la revocatoria los resultados deben arrojar mayoría absoluta y es inmediato e inapelable; *iii*) la iniciativa ciudadana está restringida al plebiscito por lo tanto no tiene carácter vinculante y no puede tratar temas referidos dentro la constitución para activar este mecanismo se requiere el 8% de firmas del padrón electoral a nivel nacional, o 20% si es a nivel provincial, pero es potestad exclusiva del presidente convocar a este plebiscito. Los mecanismos de democracia directa no son nuevos en la legislatura ecuatoriana, pues ya existían pero nunca fueron utilizados, salvo el plebiscito en cinco ocasiones, por lo que se “abren interrogantes sobre la utilidad de estos mecanismos” (Pachano 2008: 501).

En el caso paraguay existen dos mecanismos: *i*) *referéndum legislativo* es exclusiva del Legislativo pero puede ser solicitada por el Ejecutivo, cinco senadores o diez diputados, y deben explicitar el carácter vinculante o consultivo de la misma, además de exponer claramente las preguntas que se realizarán. Este mecanismo no puede consultar sobre las relaciones internacionales, tratados y/o internacionales, defensa nacional, expropiaciones, asuntos económicos (reformas tributarias, presupuesto de la nación, prestamos, etc.) elecciones en general; *ii*) *iniciativa de consulta popular* que puede ser convocado por 30 mil firmas y debe cumplir los requisitos de presentar el proyecto de ley que desean aprobar, tienen un plazo de 180 días desde su solicitud para cumplir los requisitos, si al término sólo se reunió el 75% de las firmas solicitadas, el congreso puede otorgar una prórroga, y si no pudiesen recabar el número la solicitud queda nula (Silvero 2008).

Uruguay establece mecanismos de democracia directa en niveles nacionales y locales con distinto alcance cada uno de ellos, estos mecanismos son: *i*) *plebiscito nacional* destinado a sancionar las reformas constitucionales sean propuestas desde el ejecutivo, o “desde abajo” por iniciativa popular, para su aprobación se necesita

mayoría absoluta o un resultado mayor al 35% de los inscritos en el registro; *ii) recursos de referéndum y derecho de iniciativa* que sirve para revisión de leyes, este mecanismo debe ser activado dentro el plazo de un año de la promulgación de la ley, y debe ser solicitada por el 25% de los inscritos habilitados para votar, este mecanismo no sirve para solicitar revisión de leyes en materia tributaria ni referidas a competencias exclusivas del Ejecutivo; *iii) recurso de apelación*, dicho mecanismo es creado para nivel local, puede ser solicitado con la firma de mil ciudadanos ante la Cámara de diputados, y permite revocar leyes de los niveles departamentales y/o municipales, si en plazo de 60 días el congreso no emite resolución, se entiende que la apelación fue negada (Lanzaro 2008).

Otras reformas políticas

En los años posteriores a la transición democrática, los actores políticos además de implementar reformas directas que consoliden el sistema político, también efectuaron otras reformas que permitieran reforzar el régimen democrático, profundizándolo hasta convertir a la democracia en el único medio para seleccionar representantes en distintos niveles y/o para que sea el núcleo de la vida social.

La democratización en los niveles locales formó parte de las reformas implementadas por los países, ya que durante la época de dictadura y en años posteriores, los representantes locales (alcaldes, intendentes, prefectos, etc.) eran elegidos por los caudillos militares o por el partido en función de gobierno, creando de esa forma las redes clientelares que los sustenten.

Paraguay en 1991, por primera vez en su historia municipal eligió a los alcaldes de forma directa (Silvero 2008: 786); Ecuador, luego del proceso transicional elige nuevamente a sus autoridades locales, redinamizando la política local; Bolivia con las reformas de segunda generación decide “municipalizar” su territorio en 1994, y a partir de 1995 los alcaldes son elegidos de forma directa. Uruguay aporta un elemento peculiar en la elección directa de alcaldes, pues introduce el voto simultáneo por medio de la “ley de lemas”, es decir que el alcalde es el candidato más votado entre los candidatos dentro y fuera del partido, ejerciendo de esa forma una democracia interna

de los partidos donde la población tiene participación y una democracia externa en la se elige a las autoridades. En los cuatro casos los comicios electorales son en distinta fecha que las elecciones para legislativo y presidencial, teniendo el nivel local una autonomía para sus procesos electorarios.

Otra reforma importante que introdujeron los países es la reglamentación de la conformación y existencia de los partidos políticos. Las normas estuvieron orientadas a implementar procesos democráticos internos para elección de candidatos y líderes políticos, a una transparencia en el financiamiento de campañas y funcionamiento, siendo el Estado un financiador y facilitador en procesos electorales. En los casos de Bolivia, Ecuador y Paraguay se introduce una ley de partidos políticos para evitar los recurrentes caudillismos e institucionalizar las organizaciones políticas, que vayan creando una estructura que no dependa de personalidades o líderes carismáticos; en cambio en Uruguay esta ley busca fortalecer los partidos establecidos a principios de siglo.

En los cuatro casos, los partidos están obligados de tener estatutos, carta de conformación donde expongan objetivos, reglamentos, visión y un proyecto político para el país, también tienen obligación de ejercitar procesos electorarios para elegir candidatos y autoridades; en el caso boliviano la elección es una opción pues también existe la posibilidad de elegirlos en asamblea o convención; en los otros países la elección a través del voto es obligatoria. Entre los casos, el ecuatoriano es más permisible en los cambios de militancia partidaria, pues no hay restricciones para evitar el tránsito o “cambio de camiseta”, “camisetazo” o cambio de partido según la “conveniencia” del militante (Conaghan 2003: 242). En los países del Cono Sur está prohibido tener doble militancia y si existiese se considera válida la inscripción en el último partido. El financiamiento de los partidos también está fijado por ley, el Estado otorga una suma definida según la votación obtenida en la última elección, además obliga a los partidos presentar cuentas de sus fuentes de financiamiento y la utilización de las mismas, prohibiendo y penando fondos obtenidos de forma ilícita o de personas ligadas a actividades ilícitas. De igual forma el uso de los *mass media* también se regula por medio de la norma, cada partido tendrá un tiempo limitado para la emisión de

sus tandas publicitarias, se restringe la campaña sucia o las alusiones personales directas entre los candidatos, lo mismo que las campañas electorales fuera de los plazos establecidos (Pachano 2008; Lazarte 2008; Silvero 2008; Lanzaro 2008).

Ecuador, Bolivia y Paraguay establecen una cuota de género, en el primero de los casos la cuota es de 50%, en los otros dos casos la acción positiva obliga a un porcentaje no menor al 30% y 20% en las listas de candidatos para el poder legislativo y la asignación obligatoria de mujeres en cargos de decisión, claro que los partidos bolivianos elevaron la cuota de discriminación positiva al 50%²¹. Sólo Uruguay no hace mención alguna de una cuota de género ni a ningún otro grupo minoritario, teniendo principios universalistas para la elección de sus candidatos y autoridades²².

En cuanto a candidaturas independientes sólo en Ecuador y Uruguay son permitidas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de inscripción; en Bolivia, Paraguay y Uruguay se permite la participación de organizaciones no partidistas en las elecciones, en el caso boliviano pueden asumir la forma de Agrupación Ciudadana o Pueblo Indígena, en el caso paraguayo asumen la forma de Movimiento político pero este es coyuntural y sólo se permite su existencia durante el proceso electoral luego debe extinguirse; si bien la legislación uruguaya permite candidaturas grupos políticos independientes es poco probable su éxito debido al alto grado de institucionalización partidaria (Lanzaro 2008:905).

Si bien todas las reformas antes mencionadas se dieron en diferentes contextos y por distintas razones, todas ellas tenían en el fondo el mismo objetivo: el mejorar el sistema político y cumplir con las “promesas de la democracia”, lograr desarrollo social, económico, elevar el nivel de calidad de vida, inclusión de todos los sectores (Bobbio 1985:28), es decir lograr un régimen democrático eficaz y eficiente que provea

²¹ En Bolivia durante la Asamblea Constituyente varios grupos minoritarios (gay, afrobolivianos y pueblos indígenas) exigieron un cuota de participación en el cuerpo legislativo, lo que decanto en la asignación por ley de una cuota para los pueblos indígenas, dicha cuota se plasmó en la constitución promulgada en enero del 2009.

²² Lanzaro sostiene que recurrentemente se discutió la asignación de cuotas de género pero que nunca se materializó, incluso durante el 2006 hubo proyectos para la implementación de este tipo de discriminación positiva (Lanzaro 2008: 949)

de servicios, en pocas palabras una democracia de calidad. Los procesos institucionales de alguna manera sentaron base para que la democracia desarrolle sus potencialidades, claro que, para que haya mejoras en el régimen se necesita de otros factores, además que la medición de la democracia también supone dificultades y complejidades como se verá en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO III LA BUSQUEDA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

De la estabilidad a la consolidación

Las reformas posteriores al periodo transicional permitieron una *estabilidad democrática* e hicieron que la democracia pase a ser el núcleo de vida social de los países. Por *estabilidad democrática* se entiende la perdurabilidad y sustentabilidad de la democracia como núcleo del régimen y sistema político que surge de una transición, y se refiere a la capacidad del Sistema político, a través del Estado, de mantener y hacer respetar el imperio de la ley garantizando derechos y libertades para los ciudadanos. La *estabilidad democrática* no supone una especie de congelamiento de situación, sino implica una dinámica de cambios en las instituciones y organizaciones del sistema político para un mejor funcionamiento; tampoco supone la ausencia de conflictos o crisis (sean políticas, sociales o económicas), sino que pese a ellas, la sociedad civil y sus organizaciones no exigen cambio de régimen político, además el concepto no está asociado con los de eficacia o eficiencia del sistema político, es decir, pese a los grados de descontento o desconfianza hacia un gobierno la sociedad civil prefiere la democracia como sistema para solucionar y cumplir las exigencias de la ciudadanía²³.

Una vez lograda la *estabilidad*, la preocupación giró en torno a lograr una *consolidación* del sistema político y la búsqueda de las condiciones necesarias para su perdurabilidad y obtención de una cierta *calidad democrática*. Según Linz y Stepan, la *consolidación democrática* existe cuando todos los actores políticos, ciudadanos, organizaciones e instituciones reconocen a la democracia como único sistema político posible y preferible, y que pese a dificultades económicas, crisis políticas la población recurre a los procedimientos democráticos. En términos de los autores, la democracia se vuelve *the only game in town*, es decir cuando todos los actores de la comunidad política reconocen que sólo la democracia puede solucionar los conflictos dentro la sociedad, y llegan a habituarse al hecho que el conflicto político dentro el Estado será

²³ Nos referimos a sindicatos, asociaciones y movimientos sociales, los cuales pueden exigir cambios en las instituciones o estructuras estatales, introducir temas en las agendas políticas, pero no exigen la anulación o supresión de la democracia o su reemplazo por otro sistema político, salvo contadas excepciones que tienen una posición política ideológica definida, pero estas posiciones no tienen un apoyo mayoritario de la población.

resuelto de acuerdo a normas establecidas y que las violaciones a esas normas probablemente serán inefectivas y costosas. “En pocas palabras, con la consolidación, la democracia se rutiniza y se internaliza profundamente tanto en la vida social, institucional y psicológica, como los cálculos políticos” (Stepan y Linz 1996: 31).

Morlino (1985) manifiesta que la *consolidación* se puede medir por su capacidad de contrarrestar y prevenir procesos de crisis, identificando la consolidación con los resultados (eficacia y eficiencia) del sistema político democrático, derivando de este tipo de conceptualización los estudios sobre calidad de democracia²⁴. Por su parte O’Donnell (1996) asegura que no hay teoría del cómo las democracias o poliarquías se institucionalizan o consolidan, pero existe mayor probabilidad de consolidación si las elecciones son libres. Para Lipset (1996), la democracia requiere una cultura política e institucionalización (normas, leyes, estructuras y sobre todo elecciones), legitimidad de las instituciones, en el sistema electoral y político para que promueva la participación de toda la población, imperio de la ley²⁵. En cambio Przeworski y otros investigadores muestran algunas condiciones para que la democracia perdure, entre ellas el desarrollo económico como factor importante para la sustentabilidad democrática, también los factores internacionales son significativos para consolidar la democracia (Przeworski, Limongi y Cheibub 1996)²⁶. Para algunos autores, si bien la economía dejó de ser un factor determinante y sobredeterminante (en el sentido marxista ortodoxo) esta constituye un pilar fundamental para las democracias, su estabilidad y perdurabilidad

²⁴ “[...] el proceso de adaptación-congelación, de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte de o del todo, por la sociedad civil”, Morlino, Leonardo (1985). *Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis*. En Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 35. julio-septiembre. CIS, Madrid, págs. 7-61.

²⁵ Sobre este punto Lipset, manifiesta que muchos de los nuevos sistemas democráticos tienen una débil legitimidad racional-legal, debió a que la ley habría operado a favor de un extranjero o los dictadores, y para incrementar este tipo de legitimidad se debe extender el imperio de la ley y la independencia del sistema judicial. “Es decir principios plasmados en libertad de expresión, información, de cultos, en los derechos de los partidos de oposición, en el imperio de la ley y los derechos humanos, entre otros” (Lipset 1996: 55).

²⁶ “El desarrollo económico es, entonces, crucialmente importante para la supervivencia de la democracia en los países más pobres. Cuando la economía crece rápidamente con una tasa moderada de inflación, la democracia tiene muchas más probabilidades de sobrevivir, incluso en las tierras más humildes” (Przeworski, Limongi y Cheibub 1996: 95).

porque encuentran una proporcionalidad inversa entre crecimiento económico y crisis políticas (Huntington 1996; Lipset 1992)²⁷.

De la consolidación democrática a las búsqueda de la calidad de la democracia

Tras veinte años de procesos políticos, sociales y económicos, Latinoamérica alcanzó la estabilidad y su consiguiente *consolidación democrática*, por lo que la preocupación de académicos, políticos y organismos multilaterales se volcó al estudio y análisis de la *calidad democrática*, un concepto indefinido y no consensuado, pues el mismo varía según el concepto de *democracia* que se utiliza, que puede ir desde un concepto minimalista puramente procedimental hasta un concepto amplio con un carácter sustantivo²⁸. La democracia como núcleo del sistema político ha sido objeto de diversos estudios e investigaciones, y las mismas dan poco más de 500 definiciones y subtipos (Collier y Levistky 2000)²⁹. De entre las muchas definiciones las más utilizadas son el concepto mínimo de Shumpeter y el de *poliarquía* de Dahl (1996), estas contienen 4 puntos elementales: elecciones libres, sufragio universal, participación libre y plena, y goce de libertades y derechos, el incumplimiento de alguno de ellos da un régimen no democrático, aunque no se especifica realmente de que tipo es³⁰.

El uso de un determinado concepto de *democracia* tiene relación con la visión que se tiene del sistema político, por ello algunos ven a la democracia como el conjunto de procedimientos por los cuales se accede, administra y redistribuye el poder, en cambio otros ven a la democracia como “algo más”, esperan eficiencia y eficacia en los

²⁷ “Przeworski y Limongi (1997) sustentan con muy buenos argumentos que el nivel de modernización económica no tiene mucho poder explicativo cuando se trata de los orígenes de la democracia en oposición a la estabilidad democrática, muchos autores siguen aduciendo que el nivel de modernización puede explicar el origen de la democracia, y algunos llegan incluso a citar en apoyo de sus afirmaciones el estudio de Przeworski y Limongi” (Munck 2002: 583)

²⁸ Los estudios sobre *consolidación* se diferencian de los de *calidad democrática* por los contextos en los que se desarrollan, los objetivos son distintos, pues los primeros intentan encontrar algunos factores que necesitan los regímenes para sostenerse en el tiempo; en cambio los segundos buscan medir los resultados de los regímenes en base al análisis de determinados indicadores (políticos, sociales y económicos).

²⁹ Collier, David y Levistky Steven (2000). *Democracy with adjetivos. Conceptual innovation in comparative research*. Chicago Working Papers 2000.

³⁰ Esta ambigüedad o indefinición se debe principalmente a la complejidad social y política de cada país o región donde puede ser operacionalizado el concepto, la poca aplicabilidad universal o la especificidad del mismo a pocos ejemplos. La operacionalización y aplicabilidad dependerá de los datos o información empírica para hacer efectiva la definición de un régimen “no democrático”.

gobernantes y la implementación de políticas públicas con resultados en distintos ámbitos (social, económico, político, etc.). Ahora bien, una democracia necesita unos procedimientos mínimos para su funcionamiento (sufragio universal, elecciones libres, pluralismo político, diversos canales de información, etc.) como también que estos procesos se perfeccionen y traduzcan en resultados beneficiosos para todos los ciudadanos especialmente en los ámbitos social y económico. En esta forma se resume el debate sobre el uso de conceptos procedimentales o sustantivos, del cual se desprende la noción de *calidad de democracia*, la cual varía y se diferencia por su carácter y operacionalización.

La medición de la democracia, depende fundamentalmente del concepto teórico, Munck (2002: 408) resalta que un concepto no debe ser muy “mínimo”, cosa que a partir de él se puedan estudiar sinnúmeros de casos haciéndolo inoperativo, tampoco puede ser maximalista adquiriendo muchos atributos y aplicable a pocos casos porque pierde su riqueza analítica. Un elemento importante para la medición de la calidad de democracia son las dimensiones o atributos que contiene el concepto (mínimo o máximo). Al intentar medir la democracia, los autores intentan identificar primero las diferencias existentes entre las democracias, luego establecer por medio de la medición de determinadores indicadores la calidad que tienen esas democracias.

Bollen (1990) sostiene que existen varios problemas en los estudios empíricos, entre los cuales están el de definición de indicadores y la conceptualización de la *democracia*, habiendo confusión entre los conceptos operativos y las definiciones teóricas, de este problema deriva el número y tipo de dimensiones que debe tener la definición o los atributos del concepto. En las mediciones se reconocen los problemas conceptuales y empíricos, los primeros se refieren a la determinación de una definición adecuada de democracia, las dimensiones que debe tener, confusión con otros conceptos similares, si el concepto utilizado es continuo (con varias graduaciones) o dicotómico (democracia-autoritarismo). Los problemas empíricos se refieren al uso de indicadores, si estos deben ser subjetivos, con escalas ordinales o dicotómicas, confiabilidad de la información.

La construcción de los Índices y su aplicación

Gran parte de los estudios de *calidad* trabajan con la definición de democracia basada en el sufragio universal, elecciones competitivas y recurrentes donde los ciudadanos tengan libertad de expresar sus preferencias electorales (Dahl 1989). Varios autores (Levine y Molina 2007; Altman y Pérez-Liñan 2004; Diamond y Morlino 2004; Morlino 2008) han enfocado sus estudios en las dimensiones que debe tener un democracia, poniendo énfasis en que las libertades que poseen los individuos, una igualdad (política, social y económica) a través de las instituciones que las ofertan y hacen respetar.

Los distintos índices de medición se pueden concentrar en dos grupos, el primero trabaja con un concepto mínimo procedimental basado en la definición de Shumpeter y la expansión de Dahl y concibe a la democracia como el conjunto de procedimientos para acceder, administrar y distribuir el poder político. En este grupo se circunscriben los trabajos de Altman y Pérez-Liñan (2002), los cuales definen a la *calidad democrática* como el aprovechamiento de las potencialidades que ofrece el régimen político poliárquico.

Altman y Pérez Liñan reconocen dos problemas en los estudios sobre *calidad*, el primero referido a los instrumentos de medición de los regímenes; el segundo se refiere a los criterios de identificación de la variable, si debe ser continua o con escalas. Las dimensiones que sugieren estos autores para el estudio de calidad son: a) derechos civiles efectivos; b) participación efectiva; c) competición electoral efectiva. Para la medición de las dimensiones de derechos civiles y goce de libertades los autores también sugieren la utilización de los indicadores de Freedom House.

El otro grupo considera importantes los procedimientos de elección de representantes y todas las instituciones relacionadas, pero creen que la democracia es “algo más”, y debe tenerse en cuenta también los resultados del régimen político para satisfacción de los requerimientos de la población, como también un marco normativo (Estado de derecho) que regule la vida política y social del país. Dentro de este grupo

se encuentran los trabajos de Diamond y Morlino (2004), Morlino (2005) y Levine y Molina (2007).

Morlino (2005) define como *calidad democrática* aquella que tiene una institucionalidad estable, tiene procedimientos claros y transparentes, y tiene una doble legitimidad basada en el reconocimiento de las instituciones por parte de la población y la promoción de derechos y libertades iguales para todos³¹. Diamond y Morlino expresan que la *calidad* está referida a la provisión de un alto grado de libertad, igualdad política y control de los funcionarios públicos por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, la *calidad de democracia* se mide en relación a los procedimientos para obtener la democracia, a las cualidades que tiene la democracia (contenido) y la calidad relacionada con la satisfacción de la democracia por parte de los ciudadanos (Diamond y Morlino 2004). Estos autores sugieren que para el estudio de la calidad se deben tener en cuenta las siguientes dimensiones: a) Estado de derecho; b) Rendición de cuentas electoral (*electoral accountability*); c) rendición de cuentas interinstitucional (*inter-institutional accountability*), d) participación; e) competencia y f) reciprocidad (cumplir con ofertas electorales).

Levine y Molina manifiestan que la *calidad de democracia* depende del funcionamiento de los procedimientos por los cuales los ciudadanos eligen y controlan a los gobernantes (2007:19), y eligen cinco dimensiones conceptuales para poder determinar la calidad de la democracia: a) decisión electoral que contenga libertad, imparcialidad y competitividad; b) participación, para elegir e incidir en las decisiones de los gobernantes; c) respuesta a la voluntad popular (*responsivenees*), referido al cumplimiento de la oferta electoral por parte de los representantes elegidos; d) responsabilidad (*accountability*) referidos a los mecanismos de control sobre los funcionarios públicos, sea horizontal (entre las instituciones) o vertical (de la ciudadanía a los funcionarios); e) soberanía, referida a la libertad y autonomía de los funcionarios para tomar las decisiones de las políticas. Para trabajar las dimensiones de libertades y derechos los autores sugieren trabajar con los indicadores de Freedom House pero con ciertos cambios en el valor de los índices.

³¹ Morlino, Leonardo, “*Calidad de la democracia. Notas para discusión*” en *Metapolítica*. N° 39, 2005.

Otros autores (Barreda 2007) manejan un tercer grupo integrado por autores con enfoques normativos relacionados con tradiciones de la Ciencia Política, y piensan que es importante la deliberación y debate público, el cual indica un grado de calidad en la democracia. Trabajos como los de Manin (1987) y Velasco (2004) tienen un carácter más reflexivo y suponen un tipo ideal de democracia.

Al margen de los trabajos académicos que presentan propuestas metodológicas, en las últimas décadas organismos internacionales también fueron creando índices de medición con un carácter más empírico. Dichos índices trabajan con diferentes metodologías y tratan aspectos relacionados con el rendimiento del sistema político. Entre los índices más conocidos tenemos a *Freedom House*, *Índice de Desarrollo Democrático* (Fundación Konrad Adenauer), *The Economist Intelligence Unit* (EIU), los cuales desarrollaron mediciones en base a la recolección de información sobre algunas dimensiones relacionadas con los resultados del sistema democrático (otorgamiento de derechos, libertades, capacidad de respuesta del gobierno). Desde la perspectiva de estas mediciones, los aspectos formales y procedimentales tienen una relativa importancia, pues los dan por sentados, es decir que son de carácter obligatorio para que un régimen sea considerado democrático, por ello se abocan más a evaluar dimensiones sustantivas de la democracia.

El índice de *Freedom House* es emitido de forma anual y está basada en la opinión de expertos que, a partir de criterios subjetivos, evalúan las libertades y derechos que gozan los ciudadanos en los distintos países. Los parámetros de medición que realiza este índice son para calificar áreas fuera del control gubernamental, además explora las potencialidades que tienen los individuos. La calificación de estas libertades se da en una escala del 1 a 7 y evalúa sobre todo libertades civiles es decir la libre asociación, libertad de expresión, creencias, estado de derecho todo ello sin la interferencia del gobierno y/o estado, y los derechos políticos permiten a la población a participar de los procesos electorarios ya sea como candidatos o electores, sufragar de manera libre en elecciones legítimas y transparentes.

Excepto Cuba, todos los países latinoamericanos son calificados como *democracias electorales*, dicho concepto se basa en los criterios de ser sistema político competitivo y multipartidista, voto libre y universal, elecciones libres y transparentes cada determinado tiempo, ausencia de fraudes, fuentes de información y variadas para que la ciudadanía pueda elegir entre las propuestas políticas de los distintos candidatos. Según la escala propuesta por *Freedom House*, un país es considerado como libre si tiene un puntaje entre 1 y 2,5; la categoría semi libre es para los países que se encuentran entre 3 y 5; y la categoría “no libres” corresponde a la calificación entre 5,5 y 7, actualmente solo Cuba está en esa calificación.

El *Índice de Desarrollo Democrático (IDD)* realizado por la *Fundación Konrad Adenauer*, al igual que la anterior medición no toma en cuenta a Cuba por no cumplir los requisitos mínimos para ser considerada democracia. El *IDD* maneja una escala del 1 a 10 y agrupa a los países en cuatro grupos según su calificación, alto, medio-alto, medio-bajo y bajo. Esta medición tiene base en cuatro dimensiones, la primera utiliza indicadores que evalúan los aspectos formales de una democracia, es decir si las elecciones son libres, con voto universal y participación plena (poder ser candidato y elector); la segunda dimensión califica los derechos políticos y libertades civiles; la tercera dimensión evalúa el rendimiento del gobierno traducido en una eficiencia institucional y política, la calidad institucional; la última dimensión se divide en dos, una que mide la eficiencia económica, y la otra analiza la capacidad de generar políticas públicas para satisfacer necesidades de la población.

El índice institucional de *Economist Intelligence Unit (EIU)* también tiene un carácter global, clasifica a los países en cuatro categorías: democracias plenas, democracias devaluadas, regímenes híbridos y por último los regímenes autoritarios. Dicha evaluación se basa en la medición de los procesos electorales, el pluralismo político y partidaria, rendimiento del gobierno, participación política, cultura política y goce de libertades civiles. Para la realización del índice *EIU* recurre a fuentes de información de instituciones gubernamentales y organismos multilaterales (*World Bank, Transparency International, Human Development Report, etc.*).

Los tres índices institucionales hacen un análisis mundial, pero por razones metodológicas presentan la información por continentes, estos indicadores realizan el esfuerzo de medir el rendimiento de los gobiernos desde una perspectiva comparativa amplia. El índice de *IDD* también en su evaluación intenta analizar los contextos lo que permite un acercamiento un poco más profundo sobre la realidad de cada uno de los países. Por otro lado *EIU* e *IDD* realizan una evaluación a algunos aspectos procedimentales del sistema, pero sobre todo dan mayor importancia al rendimiento de los gobiernos, a su capacidad de generar políticas públicas que beneficien a la población y la protección de derechos y libertades civiles. En cambio *Freedom House* no evalúa a los gobiernos, ni los procedimientos por los cuales son elegidos, sino que mide el goce

Índices	IDD	Freedom House	EIU	Diamond y Morlino	Levine y Molina	Altman & Pérez Liñán
Competencia electoral		Derecho a postular cargo público	(procesos electorales y pluralismo)		(decisión electoral)	Elección libre
Participación Política	Participación, sufragio	Derechos políticos	Participación (cultura política)	Pluralismo partidista Participación civil en procesos electorales	Elegir e incidir (sobre E ^o)	Participación efectiva
Electoral Accountability				Rendición de cuentas por medio de elecciones		
Inter-institucional accountability	(calidad institucional/ eficiencia política)		(funcionamiento o gobierno)	Control entre los poderes del E ^o	Mecanismos control	
Responsiveness (reciprocidad)				Respuesta del gobierno a la población	Respuesta voluntad electoral	
Derechos y libertades	Derechos políticos y libertades civiles	Libertades civiles	Libertades			Derechos civiles
Soberanía	(ejercicio de poder)				Autonomía para tomar decisiones (gobierno)	

de libertades y derechos que los ciudadanos pueden tener en sus países.

Fuente: Elaboración propia en base a información de los índices

La metodología propuesta por *IDD* y *EIU* es bastante similar, pues recurren a compilación de información de fuentes gubernamentales, organismos multilaterales, fundaciones e instituciones internacionales, además utilizan la regresión para la ponderación de las dimensiones a analizarse, lo cual a los índices les da una relativa validez y rigurosidad. En cambio *Freedom House* recurre a la opinión de expertos a los cuales se les realiza una serie de preguntas sobre su percepción de las libertades y derechos que tienen los ciudadanos en sus respectivos países, haciendo que esta medición tenga un carácter un poco más subjetivo.

Problemas y dificultades en los índices de medición

Las propuestas de medición se diferencian por el énfasis que pueden dar a la sustentación teórica o a la información empírica, donde los primeros ponen mayor énfasis en la definición teórica de la *democracia* y las dimensiones que ella pueda contener. En cambio los trabajos empíricos recopilan información sobre los resultados y rendimiento de los gobiernos para hacer su evaluación.

Los trabajos con énfasis en la teoría intentan definir los atributos que puede tener el concepto, y a partir de los atributos se definen los indicadores, si estos deben o no ser agregados. Cada una de las etapas supone una complejidad para su elaboración y definición, lo cual implica una dificultad y por ende problemas en la constitución del índice de medición. Munk (2002) alerta sobre la agregación de datos en las posibles dimensiones con las que pueda trabajarse, otro problema es la identificación de indicadores que contengan la información adecuada que se corresponda a las dimensiones y/o atributos del concepto.

Un problema compartido entre los índices es el uso de una definición adecuada de *democracia*, los atributos o dimensiones que debe tener, si las dimensiones se corresponden con el concepto, o si los indicadores son los adecuados para exponer, o el sesgo ideológico que puede tener el concepto y su aplicación en contextos donde la definición sea inaplicable.

Otra dificultad en los índices es la metodología utilizada que no es explicitada claramente, lo cual hace difícil la reproducción del índice en base a la misma información. Por ejemplo Freedom House no expone los criterios que utiliza para hacer las evaluaciones, además no identifica las fuentes de información a las que recurre, pues no se conoce cuántos y quiénes son los expertos a los que recurre para la evaluación. Otro problema identificado es el error aleatorio de medición cuando se utilizan indicadores de los índices como variables dependientes en ecuaciones o modelos de regresión (IDD 2005: 117). La intercambiabilidad puede ser otro problema de los índices de medición, pues utilizan ciertos indicadores y los intercambian como si fueran iguales, dando complicaciones al momento de asignación de valores, estos ocasiona que varíen las evaluaciones pese a la utilización de los mismos índices, en un mismo periodo para un solo país. Estos problemas hacen cuestionables la confiabilidad de los indicadores, pues no existe una claridad metodológica, dificultando su reproducción o su uso en el intento de establecer correlaciones entre los indicadores en los modelos de regresión³².

El acceso a la información también es una complicación al momento de su uso, ya sea porque el levantamiento es costoso, o las fuentes no suelen actualizar periódicamente los datos, o que la publicación de la información se hace dos años más tarde como son los reportes de *Transparency International*, *World Bank*, OEA, FMI, etc. Esta falta de acceso a la información dificulta la construcción de índices periódicos con información confiable que respalde las mediciones, haciendo que los mismos tengan una irregularidad, también ocasiona que los datos sean utilizados para periodos distintos, confundiendo y entremezclando datos.

Otro problema frecuente es el uso de fuentes desconocidas a las que recurren los índices para la obtención de información, por lo general muchas fuentes no revelan el método para selección de la muestra. La cobertura temporal y espacial es otra limitación

³² Según el apartado metodológico del IDD, Eurostat (Oficina de Estadísticas la Unión Europea) realizó un proyecto para revisar los índices de medición a nivel mundial sobre democracias, derechos humanos y gobernabilidad, los resultados de esta investigación mostraron que existen más de 550 propuestas y de las cuales sólo 170 estaban abocados a medir la democracia, y de ellos solo 45 lograron crear una metodología que permitiera actualizar la información (IDD 2005: 118).

en las mediciones, ya que se limitan a pocos países o a un número excesivo forzando la comparación sin que los países o los contextos tengan relación.

Aplicación y límites de los índices de medición

La utilización de los índices ya sea para medir la *democracia*, el desempeño de los gobiernos, o la percepción de la población sobre el rendimiento de los gobernantes, se ha vuelto de uso común, no sólo para los académicos o *mass media*, sino también para los gobiernos que utilizan dichos mediciones como parámetros para ajustar sus políticas y mejorar sus rendimientos.

Pese a los problemas teóricos y/o empíricos que podrían tener las mediciones, buena parte de intelectuales y organismos internacionales dan por válidos dichos índices, aunque haya algunas dudas y cuestiones pendientes en las metodologías³³. La utilización de estas mediciones depende sobre todo de “qué” evaluaron, ya que algunos índices trabajan sobre algunas áreas específicas como *Freedom House* que mide libertades y derechos, *Transparency International* evalúa la corrupción de los funcionarios públicos y/o gobernantes, *Latinobarómetro* y *Barómetro de las Américas* trabajan con la cultura política y la percepción que tiene la población sobre algunos temas específicos (corrupción de las instituciones, eficiencia de los poderes del estado, seguridad, valoración de la democracia, etc.), *Polity IV* evalúa la conflictividad, gobernanza y fragilidad estatal a través de la identificación de conflictos armados entre estado y grupos irregulares o conflictos tendientes a una guerra civil, y así sucesivamente se podrían enumerar todos los índices y las áreas en las que trabajan, pero al margen de su “especialidad” lo importante es que la población, *mass media*, e instituciones dan legitimidad a dichas evaluaciones y en algunos casos son importantes referentes para medir los rendimientos de los gobiernos.

Ahora si bien estos índices tienen una cierta legitimidad en varios ámbitos, el uso de estos índices supone un grado de relativización de sus resultados, es decir que los datos expuestos en las evaluaciones sean considerados como referenciales y no como

³³ Uno de los índices cuestionados es el de *Freedom House* ya que para muchos es muy subjetivo la calificación que puede asignar un grupo de expertos al goce de libertades que pueden tener los ciudadanos de un determinado país.

algo determinantes y concluyentes. La relativización permite una aproximación a la realidad de un país o contexto, de otra forma los datos podrían ser interpretados como reflejos y exponentes de la realidad y/o contextos.

La relativización está relacionada con las limitaciones que tienen cada uno de los índices, como se dijo anteriormente, algunos de ellos trabajan áreas específicas y sus alcances tienen límites impidiendo, por decirlo así, generalizar a todo el sistema; por ejemplo la propuesta de Altman y Pérez-Liñan es muy reducida, pues sólo toman en cuenta tres dimensiones de la democracia, pero tiene el merito de cuantificar la calidad democrática; otro ejemplo es la propuesta de Diamond y Morlino, que proponen ocho dimensiones, sustantivas y procedimentales, pero no llegan a la cuantificación, sino combinan elementos cualitativos y cuantitativos para tratar en entender mejor los procesos y tratar de concluir si la democracia es o no de calidad.

Pese a las limitaciones, los Índices de medición son instrumentos utilizados para el análisis de los sistemas democráticos, además permiten la comparación entre pocos o varios casos, facilitando información y abriendo áreas de discusión en la ciencia política.

CAPÍTULO IV DISEÑOS INSTITUCIONALES Y LA CALIDAD DE DEMOCRACIA

En capítulos precedentes se observó cómo los países implementaron diversas reformas para fortalecer sus sistemas políticos y consolidar la democracia como *the only game in town*. Este fortalecimiento institucional permitió dar continuidad a los procesos democráticos, y pese a algunas crisis políticas, lograron solucionar en parte sus problemas, se obtuvo estabilidad económica con el ajuste estructural que devino en una tranquilidad social y el surgimiento de expectativas con respecto a una mejora en la calidad de vida.

Si bien la estabilidad política se tradujo en una gobernabilidad (exceptuando Ecuador), algunos gobiernos no tuvieron resultados eficientes en diversos ámbitos (social, económico y político), al menos no desde la perspectiva de la población o desde la cooperación internacional. Para muchos organismos multilaterales la eficiencia de los gobiernos se medía por el crecimiento económico o Producto Interno Bruto (PIB) per capita, pero desde 1996 y bajo la influencia de la postura de Amartya Sen, el PNUD introdujo el Índice de Desarrollo Humano también para medir la eficiencia de los gobiernos (Boisier 1999).

Pero como se dijo en el capítulo precedente, la calificación de los gobiernos y/o las democracias depende de muchos factores, y sobre todo del tipo de índice o la institución que lo realiza. Se observó que algunos califican el goce de libertades y derechos, otros la cultura política, otros el nivel de seguridad interno, o el tipo de democracia, para efectos de la investigación se eligió trabajar con el Índice de Desarrollo Democrático de Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer (IDD), que publica una calificación anual de 18 países del continente. La elección del índice se debe a que presenta datos de forma anual, trabaja con datos objetivos y en menor proporción en base a encuestas (sobre todo la percepción sobre rendimientos), presenta de forma clara y expositiva la metodología que utiliza para la medición, y sobre todo

porque contiene tres dimensiones que hacen referencia o tienen relación con la institucionalidad de los regímenes³⁴.

El IDD trabaja con cuatro dimensiones, la primera son las condiciones mínimas para que un gobierno sea democrático (elecciones libres, sufragio universal y participación plena) y tenga una legalidad; la segunda dimensión trabaja con el respeto de los derechos y libertades civiles; la tercera dimensión evalúa la calidad institucional y eficiencia política; y la cuarta el poder efectivo para realizar políticas públicas³⁵.

Las dimensiones contienen 31 indicadores a calificar, los tres primeros no tienen calificación pues son considerados como requisitos indispensables para ser democracias, y claro, algunos de los indicadores no varían hasta que haya nuevas elecciones o el contexto cambie. Los indicadores utilizados en el IDD son: *i) indicadores objetivos* (reflejan datos y/o eventos observables) que presentan datos sobre información otorgada por organismos e instituciones gubernamentales y/o internacionales; *ii) indicadores de percepción* que exponen datos de la percepción de la ciudadanía sobre la democracia, provienen de encuestas de opinión levantadas por organismos internacionales; *iii) indicadores individuales* que muestran el dato de un solo indicador; *iv) indicador combinados* que exponen el valor (sumado o promedio) de dos o más variables (IDD 2009: 60)³⁶.

Tanto la segunda como la tercera dimensión buscan calificar el desempeño del sistema democrático y contienen 17 indicadores, los cuales están relacionados con las

³⁴ La Fundación Konrad Adenauer es una organización política alemana fundada en el año 1964, trabaja en áreas como: la formación política y la política municipal, la política interior y la economía social de mercado, los servicios científicos y de archivo, el aspecto cultural y las becas de postgrado, la cooperación internacional. Esta organización tiene presencia en más de 100 países de los cinco continentes, funciona como agencia de cooperación con contrapartes locales (que van desde organizaciones políticas hasta instituciones académicas). Los proyectos fomentados por la Konrad Adenauer tienen los objetivos de fortalecer la democracia y el desarrollo, contribuir a la reducción de la pobreza y evitar el deterioro del medio ambiente.

³⁵ Todas las dimensiones se desprenden de un marco conceptual de la Ciencia Política, en el cual retoman debate y conceptos de Sartori, O'Donnell, Shumpeter, Dahl, Lipjart, Collier y Levitsky (IDD 2010).

³⁶ Cabe hacer la aclaración que desde el 2002 hasta el 2004, algunos datos tenían la validez para dos años, eso a razón de la falta de información actualizada de algunos indicadores, desde el 2005 la información es actualizada anualmente, y desde el 2009 se asigna el valor de 10 al país que tenga el mayor valor, y 0 al país que tenga el menor valor en la Dimensión III, lo que según la institución hace un quiebre en la comparación interanual (Konrad Adenauer IDD 2009).

condiciones que otorgan las leyes y/o instituciones para que la ciudadanía goce de ciertas garantías y derechos, además combina la *accountability* con índices de percepción sobre corrupción y factores de desestabilización democrática. La cuarta dimensión contiene 11 indicadores que buscan calificar generación de políticas públicas (toma en cuenta datos de salud y educación) y el rendimiento económico (PIB, inversión, endeudamiento, etc.), tratando de ver que la eficiencia del gobierno.

Los 28 indicadores que agrupan las tres dimensiones tocan elementos importantes para el desarrollo de la democracia, tratando de combinar los aspectos procedimentales con los sustantivos, ambos complementarios para consolidar y obtener una sustentabilidad del sistema.

Para la construcción del IDD, la institución utiliza un concepto maximalista de *democracia*, pues además de tomar en cuenta los requisitos formales, también considera a la democracia como un ideal para conseguir fines. “Sostenemos que para definir a una democracia deben considerarse tanto los atributos formales relativos al régimen democrático como también deben distinguirse los atributos que dan cuenta de la **DEMOCRACIA REAL**, que es la que perciben y viven los ciudadanos bajo un régimen de ordenamiento democrático. Bajo este criterio resultan fundamentales entonces: el *respeto a las libertades civiles*; *efectivo poder para gobernar* y la *calidad institucional*” (Konrad Adenauer IDD 2009).

Es a partir de este concepto maximalista que el IDD desarrolla sus dimensiones e indicadores, combinando elementos procedimentales con los posibles resultados para determinar la eficiencia de los gobiernos, y por ende si la democracia es de calidad o no. El IDD busca un equilibrio entre ambos elementos para determinar la calidad de la democracia, y de ahí encontrar una calificación que va en escala de 1 a 10 obtenida de la sumatoria de los valores de cada una de las dimensiones dividido entre dos.

Las dimensiones II y III si bien no hacen referencia directa a los diseños institucionales, los indicadores están relacionados con la creación de mecanismos y/o condiciones para que haya una mayor democracia, nos referimos específicamente a participación política de partidos en el poder legislativo, elección de poder judicial,

cuota de género en instancias de decisión, defensor del pueblo, mecanismos de democracia directa, *accountability* (política, legal y social), acceso a la información y ejercicio de la prensa, además de estos elementos, el índice también considera factores que podrían influir de manera negativa en la estabilidad del sistema (existencia de minorías, crisis institucionales existencia de grupos armados).

Tabla de Dimensiones e indicadores del Índice de Desarrollo Democrático

ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA FORMAL	ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA REAL			
Dimensión I	Dimensión II <i>Respeto de los derechos políticos y Libertades Civiles</i>	Dimensión III <i>Calidad institucional y eficiencia política</i>	Dimensión IV Ejercicio de poder efectivo para gobernar Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Legalidad del Régimen Democrático	Desempeño del Sistema Democrático		Fines que persigue la democracia como <i>outcomes</i> del gobierno democrático	
<p>1. Elecciones libres</p> <p>2. Sufragio universal</p> <p>3. Participación plena</p> <p>Constituyen “condiciones de base del IDD-Lat”. <i>No se asigna puntaje en el índice</i></p>	<p>4. Voto de adhesión política (participación electoral - Voto blanco + Voto Nulo)</p> <p>5. Puntaje en el Índice de derechos políticos</p> <p>6. Puntaje en el Índice de libertades civiles</p> <p>7. Género en el gobierno (en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial)</p> <p>8. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad</p>	<p>9. Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción</p> <p>10. Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo</p> <p>Accountability Legal y Política:</p> <p>11. Elección de los Jueces de la Corte Suprema</p> <p>12. Mecanismos (existentes y utilizados) de Democracia directa</p> <p>13. Ombudsman (Defensor del Pueblo)</p> <p>Accountability Social:</p> <p>14. Condiciones para el ejercicio de una prensa libre</p> <p>15. Acceso a la información pública</p> <p>16. Habeas data – acceso y protección de la información personal</p> <p>Desestabilización de la democracia:</p> <p>17. Existencia de minorías / mayorías organizadas sin representación política</p> <p>18. Víctimas de la violencia política</p> <p>19. Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas</p> <p>20. Factor de anomalía democrática: crisis institucionales</p>	<p>21. Desempleo urbano</p> <p>22. Hogares bajo la línea de la pobreza</p> <p>Desempeño en Salud</p> <p>23. Mortalidad Infantil</p> <p>24. Gasto en salud como porcentaje del PBI</p> <p>Desempeño en Educación:</p> <p>25. Matriculación secundaria</p> <p>26. Gasto en educación como porcentaje del PBI</p>	<p>27. Puntaje en el Índice de Libertad Económica</p> <p>28. PBI per cápita PPA (ajustado a paridad del poder adquisitivo)</p> <p>29. Brecha del Ingreso (relación entre el quintil mayor y el menor)</p> <p>30. Inversión (inversión bruta fija sobre PBI)</p> <p>31. Endeudamiento (porcentaje de deuda sobre el PBI)</p>

Fuente: IDD 2010 Apartado Metodológico

Desarrollo de la Calidad democrática en la década

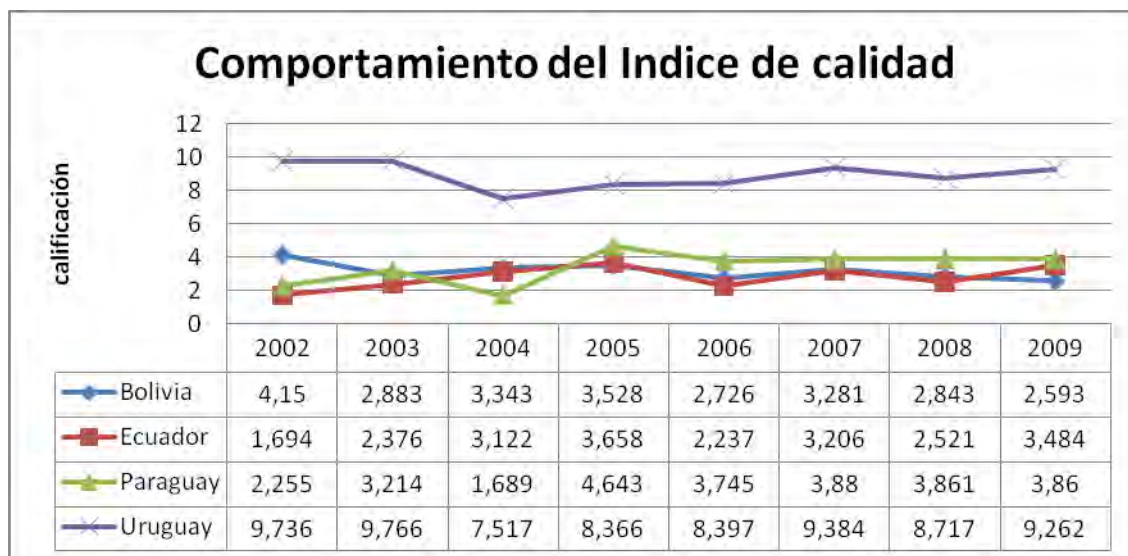
En la última década la democracia latinoamericana tuvo una relativa estabilidad, salvo algunos tropiezos ocasionados por crisis económicas, políticas y sociales, y la democracia es considerada el único régimen aceptado en el continente³⁷. Paraguay vivió en 1999 su primer traspie luego del magnicidio del Vicepresidente y el intento de golpe de estado del Gral. Lino Oviedo en el 2002; en Ecuador la primera crisis se dio en 1997 cuando se expulsó al presidente Bucaram, luego la crisis económica del 2000 que llevó a la dolarización, además expulsaron dos presidentes en medio de conflictos políticos (Jamil Mahuad 2000 y Lucio Gutiérrez 2005); a Bolivia le toco el 2003 y 2005, años en que en medio de fuertes conflictos sociales y crisis política renunciaron los presidentes Sánchez de Lozada y Mesa Gisbert respectivamente; Uruguay a diferencia de los anteriores países, no tuvo mayor tropiezo o algún conflicto que pusiese en peligro a la democracia.

Pese a los conflictos, los países optaron por salidas democráticas, y buscaron fortalecer su sistema político casi siempre con reformas institucionales o medidas alternas pero siempre dentro del régimen, lo cual permitió sobrellevar los obstáculos y recobrar la estabilidad y gobernabilidad. En los tres casos se optó por sucesiones constitucionales, claro que en Ecuador se vio por conveniente también buscar reforma constitucional (es el caso de las constituciones de 1998 y 2008). Los conflictos y las posteriores reformas de alguna manera afectaron el desempeño de la calidad democrática, en algunos casos más que en otros.

Como se puede observar en el Grafico N° 1, Uruguay es el país que mejores índices tiene, pese a tener una caída de más de dos puntos entre el 2003 y 2004, en cambio los otros tres países tienen altibajos y se encuentran por debajo de la media regional (5,238), las variaciones corresponden en cierta medida con las crisis político institucionales que tuvieron a lo largo de la década, sobre todo en los casos ecuatoriano y boliviano.

³⁷ Exceptuando Uruguay y Chile, el resto de los países del continente tuvieron algún tipo de conflicto y/o crisis. Argentina tuvo una crisis económica a principios del 2000 que provoca grandes conflictos sociales; Brasil en el año 1996 vivió un gran conflicto político que devino en la expulsión del presidente Collor de Melo; Perú vivió una crisis política a principios del 2000 que provocó la expulsión del presidente Alberto Fujimori; Venezuela tuvo el 2002 un intento de golpe de estado contra Hugo Chávez.

Grafico N° 1 Comportamiento comparativo de los Índices de calidad



Fuente: Elaboracion propia en base a datos del IDD 2002-2009

El descenso durante los años 2003 y 2006 en Bolivia se debió a las crisis político-institucionales que vivió el país durante esos años, e influyeron en los *índices de desestabilización, condicionamiento del goce libertades y derechos por inseguridad* e indicadores económicos; en la crisis del 2006 hubo crecimiento en la violencia política, se redujo la participación de partidos en el legislativo, además de ser durante ese año el país que más pobre desempeño económico tuvo. Lo mismo se puede decir de Ecuador, donde la baja del casi el 39% se debió a la crisis política del 2005, que influyó en la reducción de la dimensión de calidad institucional (*factor de anormalidad democrática, reducción de participación de partidos en el legislativo, accountability y factor de desestabilización*), lo mismo que el desempeño económico, la eficiencia económica por el mayor endeudamiento y poca inversión.

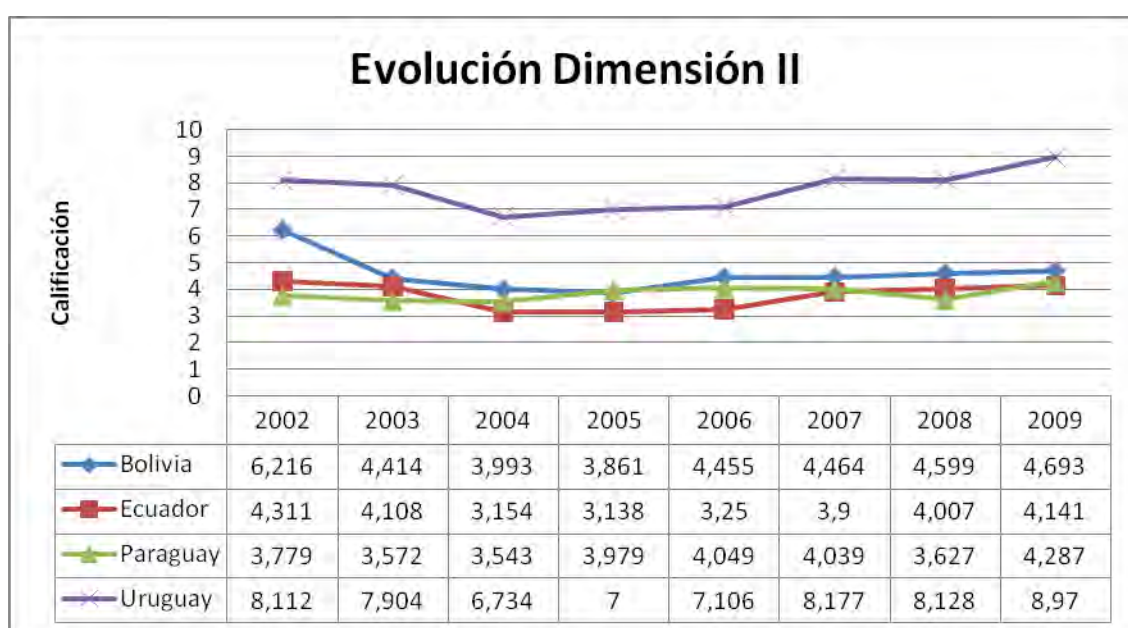
En los países del Cono Sur los indicadores que más influyeron en la disminución del índice fueron los económicos, pues en ambos países la eficiencia económica fue deficiente, Paraguay tiene signos negativos en ambas subdimensiones (políticas sociales y eficiencia económica), en cambio Uruguay reduce sus indicadores en comparación al año anterior sobre todo en la subdimensión de eficiencia económica, esto debido principalmente por la crisis económica que arrastra desde el año 2001 (Konrad Adenauer IDD 2005). A grandes rasgos se puede observar que Paraguay a partir del

2005 mantuvo un equilibrio en su índice de calidad, lo mismo que el Uruguay que desde el mismo año tuvo un alza, pero el 2008 redujo un punto, pero lo recuperó el año siguiente, en cambio Bolivia y Ecuador tienen altibajos, el primero en los tres años va disminuyendo su calidad, en cambio el segundo va intercalando subidas y bajadas desde el 2005.

Para una mejor comprensión del Índice de Calidad y cuáles son los factores que influyen en el comportamiento interanual, se debe desagregar en las dimensiones para analizar los elementos que tienen peso en la variación, y cuáles son los indicadores que inclinan la balanza para una mejor o deficiente democracia.

La Dimensión I no se considera por contener los requisitos básicos para que un país sea considerado democrático, por ello países como Cuba y Honduras no son considerados por el IDD, el primer caso por no cumplir estos requisitos, y el segundo por no tener una información confiable. La Dimensión II que tiene contiene los siguientes indicadores: voto adhesión política (participación electoral, voto blanco y nulo), índice de derechos políticos, índice libertades civiles, género en los poderes del Estado y condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad.

Grafico N° 2 Evolución interanual Dimensión II



Fuente: Elaboración propia en base a datos IDD 2002-2009

Uruguay durante toda la década tiene la máxima puntuación en los indicadores de *adhesión política, derechos y libertades*, en cambio en el índice de *participación femenina* en los poderes del E° varían e incluso decrece durante algunos periodos, lo que se corresponde con su diseño institucional, ya que no existe ley o normativa que obligue a los partidos tener una cuota de género entre sus candidaturas, o que obligue la participación de género en instancias de decisión en los tres poderes del Estado. En cambio Paraguay y Bolivia establecen en sus diseños una cuota de género la cual hace que el indicador correspondiente tenga un comportamiento estable en toda la serie; Ecuador también aplica acción positiva femenina, pero tiene una menor participación de género, pero esta es superior a la de Uruguay³⁸.

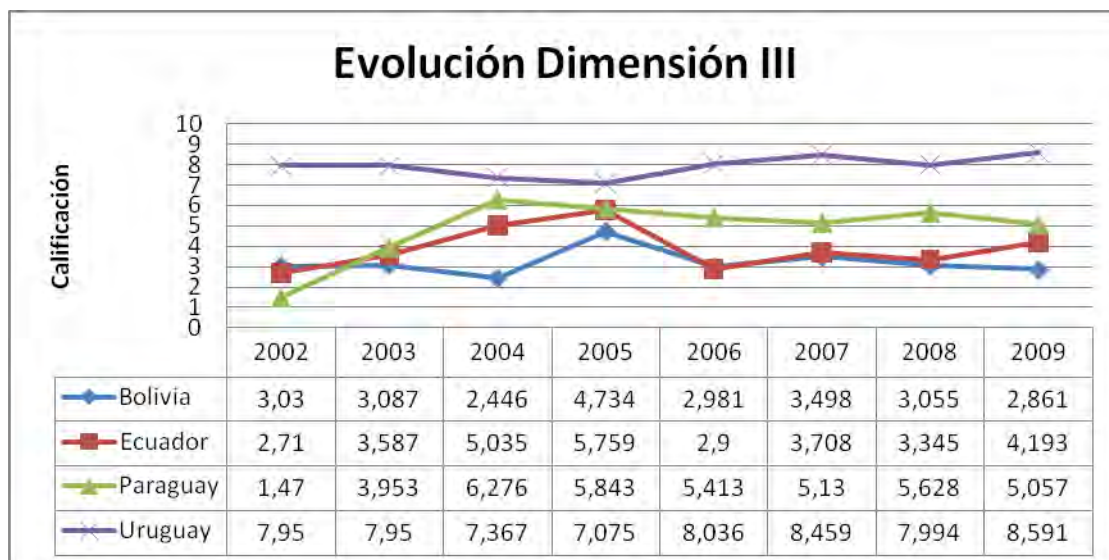
La variación en los países de Bolivia, Ecuador y Paraguay, se debe a los altibajos del indicador de Adhesión Política, el cual varía considerablemente; en el primer caso las bajas coinciden con las crisis políticas durante las cuales también hay una vulneración de las libertades y derechos, afectando el promedio del índice final. En los otros dos países los indicadores que causan variación son *adhesión política* y *participación de género*, porque si bien en Paraguay hay normativa de acción positiva a favor de las mujeres ésta no siempre suele darse.

El comportamiento de la Dimensión III es diferente a la anterior pues algunos indicadores varían de un año a otro, y son distintos según el país estudiado. Por ejemplo Uruguay hasta el 2005 tuvo bajo promedio en la *accountability legal y política* (elección de jueces y Defensor del pueblo), si posteriormente hay un crecimiento constante se debe a la mejora en los otros indicadores; Bolivia tiene un cambio sustancial por la introducción de mecanismos de democracia directa, algo que obtiene después de las reformas del 2004, claro que esa ganancia la pierde en los años siguientes por las bajas en los indicadores de *percepción de corrupción* y *accountability legal y política*, durante el 2006 fue el *indicador de desestabilización* lo que hizo que el índice

³⁸ A partir del año 2004 algunos indicadores cambian por el cambio de metodología que introduce el IDD, ya que hasta antes de ese año se tomaban datos con dos años de antigüedad, lo que no ocurre a partir del 2005, pues trabajan con el dato más próximo y/o datos actualizados, además se introduce nuevos indicadores. Este cambio modifica sustancialmente el comportamiento de algunos indicadores el cual se ve reflejado en la comparación interanual.

se reduzca, en este año dicha variable tuvo cero de calificación por los conflictos sociales y políticos.

GraficoN°3



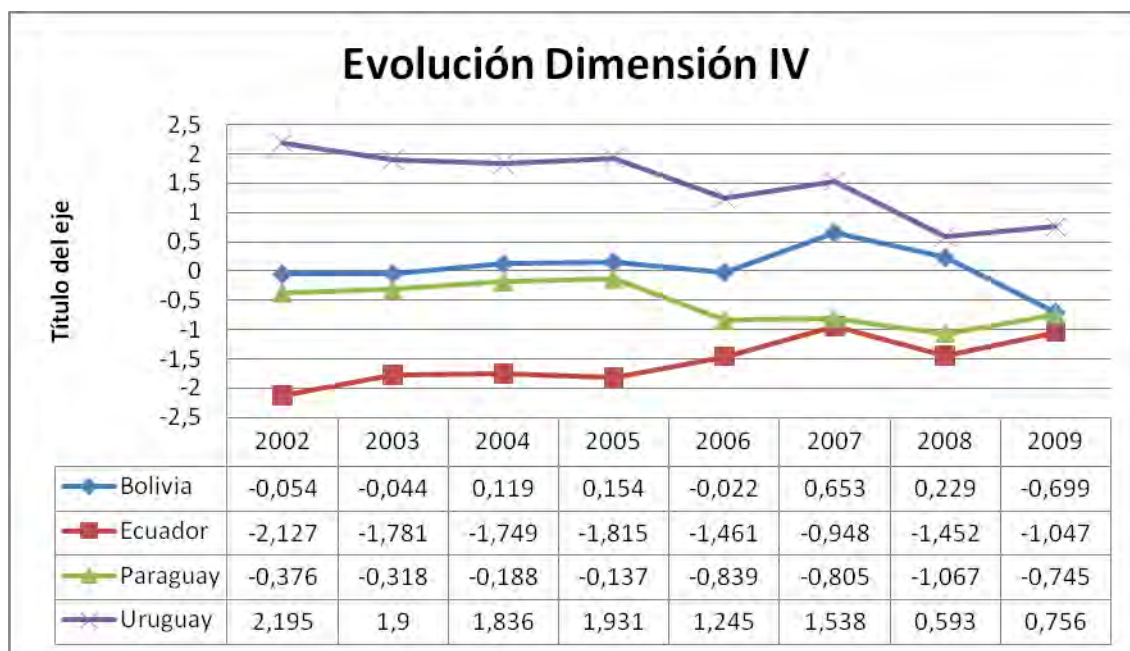
Fuente: Elaboración propia en base a datos IDD 2002-2009

Ecuador hasta el 2005 tuvo un crecimiento sostenido, pero este cayó el 2006 por conflictos políticos, los indicadores de *elección de jueces de Corte suprema* e *indicador de desestabilización* se redujeron, el primero por la elección ilegítima de lo que se denominó “pichicorte”, y el otro por los constantes problemas políticos. En los años posteriores las variaciones se dan por la limitación que se pone al *acceso a la información pública*, *percepción de la corrupción* y *condiciones para el ejercicio de la prensa*. Paraguay tiene un gran incremento en el índice entre el 2002 y 2004, para luego mantenerlo estable con variaciones menores al punto, esto se debe a que luego del intento de golpe del 2002, los indicadores se mantuvieron estables sin que exista alteración.

La Dimensión IV contiene 12 indicadores económicos divididos en dos subdimensiones: Capacidad para generar Bienestar Social y Capacidad para generar Eficiencia Económica. La primera subdimensión contiene 6 indicadores que califican el desempeño en las áreas de Salud y Educación: mortalidad infantil, gasto en salud medido en % del PIB, desempleo urbano hogares bajo la línea de pobreza,

matriculación secundaria, gasto público en educación medido en % del PNB; la segunda subdimensión contiene otros 12 indicadores: índice de libertad económica, PBI per cápita PPA precios, brecha de ingreso (relación entre quintil menor y mayor), endeudamiento (% de deuda sobre PIB) inversión (inversión bruta fija).

Gráfico N° 4 Evolución interanual Dimensión IV



Fuente: Elaboración propia en base a datos IDD 2002-2009

Para calcular el promedio de eficiencia en generación de Bienestar social, “... Se calcula un promedio simple de seis indicadores que caracterizan la *performance nacional* de cada país; se establece la *diferencia promedio de la subdimensión bienestar* (se calcula la diferencia del puntaje de *performance nacional* respecto el *promedio regional*). Se mide así la posición relativa de cada país respecto a la capacidad promedio que tiene la región para generar políticas que aseguren bienestar” (IDD 2009). En cambio para calcular la capacidad para generar eficiencia económica “... se calcula un promedio simple de **cinco indicadores** que caracterizan la *performance nacional* de cada país; se establece la **diferencia promedio de la subdimensión eficiencia económica** (se calcula la diferencia del puntaje de *performance nacional* respecto el *promedio regional*). Se mide así la posición relativa de cada país respecto a la capacidad

promedio que tiene la región para generar políticas que aseguren eficiencia económica.” (IDD 2005: 71).

En general los cuatro países tienen un mal desempeño económico, Uruguay tiene un descenso constante desde el 2005, eso se debe principalmente que no se pudo reponer de la crisis económica de principios de década; Bolivia en toda la serie no pudo lograr un crecimiento equivalente a uno, claro que el 2007 supone una mejoría considerable, en este mismo año logra tener superávit fiscal, algo que no había logrado nunca desde su retorno a la democracia, claro que en los años posteriores, el desempeño sufre una caída; Ecuador es el país que presenta una mejoría constante en toda la década, con excepción del año 2008 en el cual tiene una reducción; Paraguay tuvo un crecimiento en el primer lustro, pero este va en descenso durante en los años posteriores al 2005.

En términos específicos Bolivia tiene baja puntuación en los indicadores de *mortalidad infantil, desempleo urbano, hogares bajo la línea de pobreza*, lo cual afecta al promedio de la subdimensión de capacidad de generar políticas de bienestar, en cambio tiene buena puntuación en gasto en salud y educación; en la subdimensión de capacidad de generar políticas de eficiencia política los índices en *PIB per capita, brecha de ingreso, y endeudamiento* que afecta al promedio, lo cual sumado al anterior, dan como datos negativos durante o por debajo de 1, la caída durante el 2008 y 2009, se debe a la reducción de *PIB per capita, gasto en salud, e inversión fija* y alza del *desempleo*.

El caso ecuatoriano es bastante similar al anterior, ya que los mismos indicadores son los que determinan el bajo promedio de la Dimensión IV, pero a diferencia de Bolivia, hay una mejora progresiva a nivel general, con algún altibajo en las dimensiones de *inversión, brecha de ingreso, endeudamiento y PIB per capita*. El 2007, Ecuador tuvo mejor rendimiento *PIB per cápita, endeudamiento e inversión*, lo mismo se puede decir de los indicadores de la Subdimensión Capacidad para Generar Políticas que Aseguren Bienestar, excepto en su indicador *matriculación secundaria*; en cambio el 2008 tuvo una caída del *ingreso e inversión PIB*, eso debido a la reducción

considerable de las remesas del exterior que fueron afectadas por la crisis económica mundial.

La Dimensión IV en Paraguay, a diferencia de las otras dimensiones, desde el 2006 tiene una reducción en la subdimensión Capacidad para Generar Políticas que Aseguren Eficiencia Económica, por una baja en el *PIB per Cápita*. Lo mismo pasó al pobre desempeño de los indicadores de *pobreza* y de *matriculación secundaria*; pese a que se mejoró en el *Gasto en Salud y en Educación*. Durante el 2007 hay una leve mejoría, pero esta se pierde en el año siguiente por la reducción en la brecha de ingresos e inversión, aunque haya una leve mejoría en los otros indicadores; en la subdimensión de Bienestar social sólo hay leve mejora en los indicadores de *mortalidad Infantil*, *desempleo* y de *matriculación secundaria*, en cambio el resto de los indicadores continúan siendo malos.

Uruguay y Paraguay tienen un descenso en el valor de la Dimensión IV, eso por la caída de los indicadores en las subdimensiones, y pese a leves mejorías en algunos, estos valores no compensan el desmejoramiento general. A diferencia de los países del Cono Sur, los de la Región Andina tienen mejorías en esta dimensión, pero el decrecimiento en algunos indicadores hace que los resultados continúen por debajo del promedio regional y sean negativos, al menos en el caso ecuatoriano que en toda la década no alcanzó un nivel positivo en el rendimiento económico, en cambio Bolivia logró leves mejorías pero estas fueron cayendo hasta tener nuevamente datos negativos.

En términos generales Uruguay es bastante favorecido por la puntuación que obtiene en las dos primeras dimensiones, en las cuales tiene un promedio por encima del regional y suele llegar a la puntuación máxima, en cambio en la cuarta dimensión tiene bajos rendimientos, pero ello no afecta mayormente a su promedio general, lo que hace pensar el factor económico no es “tan” fundamental en este país, sino que hay mayor relevancia y preeminencia del acceso a las libertades, derechos, y los mecanismos que permitan un mayor y mejor funcionamiento del sistema democrático.

En cambio Bolivia, Ecuador y Paraguay tienen indicadores similares en la Dimensión II lo que da un comportamiento similar durante la década por debajo del promedio regional, y por lo tanto se encuentran entre los últimos lugares del ranking latinoamericano. En la tercera dimensión el comportamiento es distinto, ya que Paraguay después del 2004 tiene una cierta estabilidad e intenta mantener su promedio durante la serie, en cambio Ecuador y Bolivia tienen altibajos durante la década que coinciden con las crisis políticas y pese a que hayan mejoras temporales en los indicadores de las tres dimensiones, en general tienen un bajo promedio. Además en los tres casos el factor económico pesa bastante, pues si los indicadores políticos y sociales tuvieron mejoras en su valor, promediadas con los índices económicos se vuelven negativos influyendo mucho en el resultado. Claro que en los países de la Región Andina el contexto político social tuvo relevancia y peso, lo que hizo variar los indicadores de las dimensiones correspondientes.

Relación entre el Índice de calidad y los Diseños institucionales

Como se pudo apreciar en párrafos anteriores, el promedio de los países tuvieron algunos altibajos, debido al deterioro en los valores de algunos indicadores, los cuales tenían alguna relación directa y/o indirecta con los diseños institucionales o mecanismos para un mejor desempeño de la democracia. Los indicadores propuestos para la evaluación de las democracias, como se dijo anteriormente, son producto de la consideración del debate en la Ciencia Política sobre los elementos que puede o debe tener un “buena” democracia, y por ello intentan aproximar “el deber ser” con el desempeño real de las democracias.

Los veinte indicadores que evalúa el desempeño del sistema democrático, tienen relación con el tipo de sistema electoral, participación, *accountability* horizontal y vertical, claro que la *accountability* implica no sólo la mención sino también una aplicación real y efectiva de las posibles normas que posibiliten un control entre los poderes, por ello el IDD divide el control en legal, político y social, tratando de ampliar un poco más y jugar con elementos no necesariamente referidos a los diseños institucionales, sino más bien con las posibilidades que tiene la ciudadanía para acceder a información pública por medio de los *mass media*.

Las condiciones mínimas de una democracia (elecciones libres, sufragio universal y participación plena) están compartidas por los cuatro países, lo mismo que la participación electoral (tanto para elegir y ser electo), incluso las últimas reformas de Ecuador se reduce la barrera de edad para emitir voto, de 18 a 16 años, claro que eso no hizo que el índice suba, por el contrario se mantuvo igual que el 2008, pese que en ambos años hubo elecciones; en ese sentido Bolivia tuvo una mayor adhesión política en los dos últimos años que también se tuvieron procesos electorales.

La imposición de una cuota de género también es importante pues hace variar el promedio, tal es el caso de Uruguay que no tiene norma de acción positiva y tampoco incluye de manera espontánea un criterio de equidad en listas de candidatos y/o puestos de decisión política, por lo que es baja su calificación en este aspecto, en cambio los otros tres países tiene mejor calificación.

Respecto al *condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad*, y por ende los derechos políticos y libertades civiles, en los países de Bolivia y Ecuador hay una variabilidad por los conflictos sociales, sobre todo en el primer caso, donde pre y pos conflictos suelen vulnerarse los derechos políticos y algunas libertades, existiendo varios casos³⁹. En Ecuador los derechos que más se vulneran son los de libertad de expresión y de acceso a la información, porque en los últimos años el gobierno tuvo varios “enfrentamientos” con algunos medios de comunicación por el tratamiento de la información⁴⁰. En el caso paraguayo el goce de derechos y libertades aún están condicionados por una desigualdad socioeconómica donde los más vulnerables son las clases con altos niveles de pobreza y analfabetismo, eso además de las arbitrariedades de autoridades policiales y judiciales, lo que incide directamente en los derechos; por

³⁹ Entre los más renombrados están el apresamiento del Prefecto de Pando sin que exista orden judicial, lo mismo con varios miembros del Comité Cívico Pro-Santa Cruz sin que tampoco exista orden de la autoridad judicial competente

⁴⁰ El caso más sonado fue la intromisión del gobierno en uno de los canales estatales para despedir al periodista Carlos Vera, además el gobierno sancionó al canal Teleamazonas por la emisión de noticias que “podrían causar conmoción pública” o por noticias que no tenían “veracidad ni objetividad”, también mantuvo intercambios hostiles con los medios escritos “Universo” de Guayaquil y “Comercio” y “Hoy” de Quito. El gobierno maneja un discurso anti-medios y cuestiona su objetividad, ya que responderían a intereses de grupos financieros que son dueños de dichos medios.

estas razones Paraguay tiene los indicadores bajos en esta dimensión (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña y PNUD 2003: 26).

La *accountability* horizontal esta normada en los cuatro casos, en todos ellos el poder judicial es nombrado por el cuerpo legislativo, pero Uruguay tiene menor puntuación porque el cargo de miembro de la Suprema tiene un periodo de diez años con posibilidad de reelección con un intermedio de cinco años sin límite de reelecciones, además estos miembros eligen al resto de autoridades judiciales que pueden estar en sus cargos tiempo indefinido, teniendo sólo el límite de edad (70 años) para el cese. Bolivia tiene altibajos en este indicador porque a veces los jueces son elegidos por el congreso, pero son resultado de negociaciones políticas y tratos entre los partidos miembros, además en los últimos años este indicador varia por la falta de elección de autoridades judiciales (Corte Constitucional, Tribunal Supremo, Consejo de Judicatura). En el caso ecuatoriano durante casi toda la serie, el indicador tuvo buena calificación, salvo el último que bajó por la intromisión del Poder Ejecutivo en la elección de miembros del poder judicial.

Los mecanismos de democracia directa están incluidos en los cuatro diseños, algunos desde inicios del nuevo periodo democrático y otros desde reformas posteriores, como es el caso boliviano donde se introdujeron estos mecanismos recién el 2004, a partir de ese año, Bolivia tiene una mejor calificación en este indicador desde esta incorporación, en cambio Ecuador y Paraguay los tienen desde su retorno a la democracia, claro que el primero contempla revocatoria de mandato, en cambio el segundo no, pero pese a ello los tres países tiene buena calificación, en cambio Uruguay no por la difícil aplicación de dichos los mecanismos⁴¹.

Sobre el *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, Bolivia, Ecuador y Paraguay reconocen en sus Constituciones esta instancia para observar el respeto de los derechos ciudadanos por parte de funcionarios públicos, en los tres casos la calificación del

⁴¹ Los mecanismos de democracia directa son considerados por el IDD como parte de la *accountability interinstitucional* (horizontal) y no como parte de la *accountability vertical* (electoral).

indicador es bastante buena, claro que es variable según la capacidad de éste para hacer respetar las libertades y derechos. Sólo Uruguay no contempla esta instancia en su Constitución, por lo que tiene una calificación negativa en el indicador correspondiente.

Quizá uno de los factores de mayor influencia en el rendimiento de la democracia y condicionante de gobernabilidad es la normativa electoral, que establece el marco de ingreso y comportamiento de actores en el poder legislativo, además de las relaciones entre los poderes sobre todo entre el Ejecutivo y Legislativo. En los cuatro países la normativa contempla y asegura que exista una pluralidad de partidos lo que se refleja en los resultados de los indicadores de la medición y también en el número efectivo de partidos (NEP).

El diseño boliviano ofrecía incentivos a los partidos para hacer coaliciones y/o alianzas políticas para compartir algunos niveles de gobierno, otorgó estabilidad al sistema político, sólo cuando los mecanismos de “democracia pactada” se desgastaron hubo conflictos en la sociedad que tuvieron su efecto en el nivel político creando inestabilidad democrática⁴². Las reformas si bien “profundizaron” la democracia también posibilitaron el ingreso de actores que desestabilizaron el sistema de partidos desde su interior con un discurso antisistema (Mayorga 2003; Lazarte 2009), lo cual también explica porque la democracia tuvo su decaimiento en los últimos cinco años.

Ecuador a inicios de su retorno democrático tuvo un diseño orientado a reducir la fragmentación, moderar el multipartidismo extremo, y limitar la participación de actores políticos, éste tuvo reformas y contrarreformas orientadas a beneficiar en el corto plazo a los actores políticos, los cambios implementados funcionaron como incentivos negativos y los actores solo buscaban negociar individualmente para facilitar el trabajo del gobierno y “darle” gobernabilidad. La posibilidad de postularse sin filiación partidaria también fue un incentivo que repercutió negativamente en el sistema de partidos, pues ayudo a incrementar la fragmentación. Estos elementos condicionaron

⁴² Los conflictos sociales no se pueden atribuir solamente a los excesos de la democracia pactada sino a toda una acumulación de factores que desencadenaron en la crisis del sistema de partidos. Entre los factores más relevantes para la comprensión de la crisis política se puede mencionar a: i) emergencia de los movimientos sociales (sobre todo indígena); ii) crisis económica atribuida al neoliberalismo; iii) distanciamiento entre partidos y sociedad civil; iv) aparición de nuevos actores políticos.

los rendimientos de la democracia, que como se vio anteriormente tiene altibajos en los últimos años.

Paraguay el país con la más reciente democracia y con pocas reformas tiene un sistema de partidos en construcción, donde aún tiene bastante peso el Partido Colorado, pero se va formando con varios partidos pequeños de orientación de izquierda (Partido País Solidario, Partido Popular *Tekojoja*). Actualmente el gobierno está conformado por una serie de alianzas entre varios pequeños.

Uruguay a diferencia del anterior caso, tuvo pocas reformas ya que el diseño inicial contenía incentivos positivos para que los actores apoyasen al gobierno, además permitía ventilar en elecciones abiertas las pugnas internas y asegurar también una alta representatividad. Las reformas simplemente sentaron bases para que el tradicional bipartidismo uruguayo se vaya transformando en un multipartidismo moderado que tiene como base los partidos tradicionales “Colorado” y “Blanco” y el partido de izquierda Frente Amplio. El modelo *consociational* permite procesar los posibles conflictos entre el partido de gobierno por ello Uruguay mantiene durante las dos décadas de democracia una estabilidad democrática que se traduce en algunos rendimientos sociales y políticos que se traducen en la calificación que recibe en la medición.

CAPÍTULO V CONCLUSIONES

Una vez revisadas las reformas emprendidas por Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay en sus diseños institucionales y comparados con el comportamiento del Índice de Desarrollo Democrático para Latinoamérica en la última década, se puede extraer algunas conclusiones que resultan aproximaciones en el estudio de calidad de democracia.

La primera conclusión es que las reformas emprendidas en los últimos veinte años (desde el retorno a la democracia) por los cuatro países definitivamente contribuyeron a la profundización de la democracia, además contribuyó para que los países resuelvan parte de sus problemas, en el caso de Bolivia las reformas ayudaron a salir de la crisis económica y superar el déficit fiscal entre otras dificultades; Paraguay reconstruyó su sistema político destruido por una prolongada dictadura; Uruguay logró reforzar el sistema democrático; sólo Ecuador no pudo obtener la gobernabilidad que tanto buscó por medio de las reformas, pese a que muchas de ellas tenían la finalidad de asegurar una gobernabilidad. El caso ecuatoriano hace pensar que no sólo es necesario tener un diseño institucional “idóneo”, sino también actores (legisladores, empresarios, sindicatos, etc) que ejecuten esos diseños y permitan funcionar a las leyes, además que creen consensos para lograr una estabilidad y gobernabilidad, tal como ocurrió en Bolivia, que pese a diversas deficiencias, pudo tener un sistema político estable por dos décadas y una gobernabilidad rara vez vista en el país andino, y todo eso gracias a los pactos partidarios entre los miembros del poder legislativo.

Al analizar los cuatro países nos damos cuenta que los diseños colocan un marco para el despliegue de estrategias por parte de los actores políticos, el diseño institucional de alguna manera guía las estrategias que se pueden seguir, y en el transcurso de las mismas se condiciona en los rendimientos de la democracia. Ecuador es un claro ejemplo, de que los actores son complementos determinantes para el diseño de las normas que regulan el sistema y que este tenga un óptimo funcionamiento, las constantes reformas, y contrareformas son utilizadas como estrategias. Además de los actores políticos también se tendrían que considerar otros factores como los poderes que

puede gozar un presidente (constitucionales y partidarios), la correlación de fuerzas en los poderes legislativos, y sobre todo factores de contexto los cuales pueden o no ser favorables a un gobierno. Un ejemplo de lo anterior es la crisis de gobernabilidad de Fernando Lugo en Paraguay durante el año 2009, por la tensión con su Vicepresidente Fernando Franco y aliados del Partido Liberal Radical Aumentado (PLRA), además que por malos cálculos políticos Lugo llevó del Congreso al gobierno a sus principales aliados liberales, lo que redujo su poder dentro del legislativo y la capacidad de aprobar proyectos (PIDHDD 2010:18-19).

Una segunda conclusión relativa a la Calidad Democrática, es que los índices presentan algunos problemas: en la metodología encontramos problemas como el error aleatorio en variables dependientes en modelos de regresión, o la intercambiabilidad entre indicadores como si fueran sinónimos o iguales, lo que da problemas al momento de hacer comparaciones entre países o cuando se realizan análisis diacrónicos. La agregación de información también es considerada un problema, ya que cuando se usan indicadores muy agregados se pierden datos que pueden tener mayor poder explicativo, este problema se acentúa cuando se utiliza un número muy grande de casos.

El acceso a información confiable también es considerado como una debilidad de los indicadores, pues depende de la confiabilidad de la información la variación de los resultados y/o su nivel de confianza. Dependiendo de los indicadores, el levantamiento de información puede ser costoso y complicado por lo que los Índices recurren a información secundaria de fuentes que no actualizan esos datos continuamente, lo que dificulta la construcción de índices periódicos confiables. Otro problema relacionado con la confiabilidad de la información es el uso de fuentes desconocidas de algunos índices de medición, los cuales no hacen públicas las fuentes de los datos utilizados para la evaluación, tampoco exponen el método para la selección de la muestra.

La cobertura temporal y espacial es otra limitación en los índices de medición, pues algunos tienen cobertura global, lo que obliga a utilizar variables generales ignorando especificidades contextuales que pueden ser determinantes al momento de

que una democracia sea exitosa o no. Lo contrario sucede cuando los casos se circunscriben a pocos casos, pues se centran en muchas especificidades y el contexto lo que hace rica la discusión y el análisis sobre los factores posibles para que una democracia sea exitosa.

Una tercera conclusión es que los índices de medición presentan resultados que son una aproximación del desempeño de los sistemas democráticos y pueden ser considerados relativos, pues por sus limitaciones o problemas (teóricos y metodológicos) no permiten un análisis integral de todo el sistema democrático, pero, pese a ello, los índices de medición permiten una aproximación analítica y hacer estudios comparativos entre diversos sistemas democráticos. Además son considerados herramientas útiles para evaluar rendimientos, o direccionar políticas públicas.

Una cuarta conclusión es que la Dimensión IV tiene un peso mayor que las otras dimensiones en el resultado final, pues como se dijo en el capítulo correspondiente el resultado nacional se promedia con el regional, arrojando datos negativos en los cuatro casos y pese a mejoras en algunas variables, estas son insuficientes. Además la suma entre las dimensiones y la división del resultado entre dos hace que tres de los casos no superen el promedio regional de 5 puntos, si bien Uruguay supera el promedio, esto se debe a la excelente calificación que tiene en las Dimensiones II y III, lo que no ocurre con los otros países que fluctúan por debajo de la media. Si bien los factores económicos no son determinantes, por lo menos son condicionantes para el éxito de una democracia, y en el caso de la investigación se puede ver que la dimensión económica tiene mayor incidencia en los resultados finales al menos en los casos que no tienen resultados positivos en las dimensiones sociales y políticas.

Una siguiente conclusión es que se encuentra una relación entre el diseño institucional y las variables de evaluación del desempeño político y derechos políticos, siendo evidente que los valores mejoran cuando se introducen reformas legislativas en el sistema político. Claro que no basta la inclusión de ciertos mecanismos o instrumentos legislativos, sino también el desempeño que pueden tener, y los cuales varían según el contexto socioeconómico, el cual se pudo apreciar es importante pues

influye en el desempeño de algunos indicadores. El condicionamiento de los indicadores por parte del contexto y los actores es evidente, pues cuando se incrementan los niveles de conflictividad se reducen los valores, provocando un decaimiento en la calidad democrática.

En síntesis, los diseños institucionales tienen incidencia en la mejoría de los sistemas democráticos, pero también son importantes los actores del sistema para que haya mayores resultados, pues son los actores los que permiten que haya estabilidad y gobernabilidad en los Estados. La incidencia de los factores económicos sobre el rendimiento democrático es mayor cuando los indicadores políticos y sociales son bajos, por ello es importante mencionar que un sistema político debe producir buenos resultados en los ámbitos, políticos, sociales y económicos. Si bien los sistemas políticos per se no producen resultados, sí ponen un marco donde los agentes se desarrollan y son ellos los que deben preocuparse de producir buenos rendimientos, para que haya estabilidad en los otros niveles (social y económico).

BIBLIOGRAFÍA

- Abente, Diego (2004) *Un sistema de partidos en transición el caso de Paraguay*.
- Alles, Santiago (2005). *Uruguay: del bipartidismo al multipartidismo bipolar*. Documentos CADAL, Año III Número 40 octubre de 2005.
- Altman, G.A y Anibal Pérez-Liñán. *Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in 18 latin american countries*. Notre Dame University. En Democratización Vol 9 N° 2, 2002 Frank Cass London.
- Barreda, Mikel (2006). *Instituciones democráticas y desarrollo en América Latina: la Impronta de la desigualdad y la informalidad*. En El desafío de la globalización en América Latina: claves para una interpretación, J. Aromando, ed., Buenos Aires: Jorge Baudino Editores: 155-189.
- Barreiro, Julio (1993). *El sistema de partidos políticos en Uruguay*. Universidad de la República, Montevideo 1993.
- Bobbio, Norberto (1985). *El futuro de la democracia*. Plaza y Janes, Barcelona 1985
- Bollen, Kenneth (1990). *Issues in the comparative measurement of political democracy*. En American Sociological Review, Vol 45, N° 2 1990.
- Collier, David y Levistky Steven (2000). *Democracy with adjetivos. Conceptual innovation in comparative research*. Chicago Working Papers 2000.
- Conaghan, Catherine (2003). *Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano*. En Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política, Burbano de Lara, Felipe, FLACSO Ecuador 2003, pp219-260.
- Coordinadora Derechos Humanos en Paraguay (2009). *Difícil y apenas comienza: Análisis de coyuntura*. Coordinadora Derechos Humanos en Paraguay 2009.
- Dahl, Robert (1989). *La poliarquía*. Madrid, Tecnos 1989.
- Diamond, Larry y Morlino Leonardo (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005.
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, México 1957*.
- Freidenberg, Flavia (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Fundación CIDOB 2008.
- Gamarra, Eduardo (1992) *Presidencialismo híbrido y democratización*. En Democracia y gobernabilidad en América Latina. Ed. CEBEM-ILDIS, 1992.

- Garretón, Manuel. 1997. *Revisando las transiciones democráticas en América Latina*. En **Nueva Sociedad**. 148. Páginas 20-29
- Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Fundación Konrad Adenauer (2005). *Apartado Metodológico*. En Índice Desarrollo Democrático para América Latina 2005, Fundación Konrad Adenauer.
- Fundación Konrad Adenauer (2009). *Apartado Metodológico*. En Índice Desarrollo Democrático para América Latina 2009, Fundación Konrad Adenauer.
- Lanzaro, José (2000^a). ***Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista***. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Lanzaro, Jorge (2008). Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática. En Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, Daniel Zovatto. Ed. IDEA-UNAM 2008.
- Lazarte, Jorge (2008). *Reforma electoral en Bolivia*. En Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, Daniel Zovatto. Ed. IDEA-UNAM 2008.
- Levine, Daniel H. y José E Molina (2007). “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, *América Latina Hoy*, n° 45: 17-46.
- Levine, Daniel, José Molina (2007). *Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países*. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association celebrado en Montreal, septiembre de 2007.
- Linz, Juan (1994). *Democracia presidencial o parlamentaria: Qué diferencia implica?*. En *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, JJ. Linz y A. Valenzuela, Alianza Editorial 1997.
- Linz, Juan. 1993. *Los peligros del presidencialismo*. En Juristas, Comisión Andina De (Comp.): **Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento**. Lima. CAJ. Págs. 11-63.
- Mainwaring, Scott, Ana Bejarano, Eduardo Pizarro (2008). *La Crisis de la representación democrática en los países andinos: un panorama general*. En La crisis de la representación democrática en los países andinos, Editorial Norma 2008.
- Mainwaring, Scott, Mariano Torcal (2005). *La institucionalización de los sistemas de*

partidos y la teoría del sistema partidista después de la Tercera ola democratizadora. En *América Latina Hoy*, N° 42 2005 pp141-173.

- Mainwaring, Scott (1997). *Introducción. Sistemas de partidos en América Latina.* En Mainwaring Scott y Timothy Scully. *Sistema de partidos en América Latina.*
- Mainwaring, Scott, O'Donnell Guillermo y Valenzuela Samuel (1995) (comps.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspectives.* South Bend, University of Notre Dame Press, 1992
- Mainwaring, Scott (1995). *Presidencialismo, multipartidismo y democracia. La difícil combinación.* En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* N° 88, abril-junio 1995.
- Malloy, James (1992). *El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador.* En *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Mayorga Rene (Comp). Ed. CEBEM-ILDIS
- Marorga, Rene (2004). *La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia.* En *Partidos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004.
- Mayorga, René (1991). *Empate histórico y debilidad constructiva: la crisis del proceso de democratización (1978-1990).* En **¿De la anomia política al orden democrático?** La Paz. Cebem. Páginas 19-56
- Mejía, Andrés (2003). *Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación.* En *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Burbano de Lara, Felipe, FLACSO Ecuador 2003, pp287-326.
- Mieres, Pablo (1999) *La Reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos.* En *Instituto de Ciencias políticas y sociales*, Universidad Autónoma de Barcelona 1999.
- Morlino, Leonardo (2008). *Calidad democrática entre líderes y partidos.* Ed. Instituto Federal Electoral, Méjico DF 2008.
- Morlino, Leonardo, “*Calidad de la democracia. Notas para discusión*” en *Metapolítica.* N° 39, 2005.
- Munck, Gerardo (2002). *Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos.* En *Desarrollo Económico*, Vol. 41 N° 164 (jan-mar, 2002)
- Munck, Gerardo (2002). *Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos.* En *Política y Gobierno* Vol. IX, N° 2 II semestre 2002.

- Negretto, Gabriel (2008). *Paradojas de la reforma constitucional en América Latina*.
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral: una introducción*. Lima: International IDEA, Asociación Civil Transparencia 2004.
- Nohlen, Dieter, Mario Fernández (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad 1998.
- Nohlen, Dieter, (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Fundación Friedrich Elbert, Ediciones Nueva Sociedad, 1995.
- O, Donnell, G. y Schmitter P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Volumen IV, Conclusiones. Capítulos 1, 2 y 3, páginas 15-61; capítulo 7, páginas 105-115.
- Pachano, Simón (2008). *Reforma electoral en Ecuador*. En Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, Daniel Zovatto. Ed. IDEA-UNAM 2008.
- Pachano, Simón (2005). *Ecuador: el proceso electoral*. En Sistemas electorales andinos, Parlamento Andino 2005.
- Pachano, Simón (2004). *El territorio de los partidos. Ecuador, 1997-2002*. En Partidos en la región andina: entre la crisis y el cambio, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004.
- Panebianco, Angelo (2009). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Editorial Alianza 2009.
- Pérez-Liñan, Anibal (2003). *Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?*. En Latin American Research Review, Vol. 38 N° 3, pp 149-164, 2003
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1991.
- Quintero, Rafael (2005). *Electores contra partidos. En un sistema político de mandos*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ed. Abya Yala 2005.
- Rilla, Jose (1997). Uruguay 1980: Una Transición y democracia plebiscitaria. En Nueva Sociedad N° **150 Julio-Agosto 1997, pp.77-83**.
- Sartori, Giovanni (1995). *Partidos y sistema de partidos: marco para un análisis*. Madrid Alianza Editorial 1995.

Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras y resultados*. Fondo de Cultura Económica, México 1994

Silvero Salgueiro Jorge (2008). *Refoma política en Paraguay*. En Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, Daniel Zovatto. Ed. IDEA-UNAM 2008.

Soler, Lorena (2007). *Claves históricas del régimen político en Paraguay*. Lopez y Stroessner. En Diálogos, DHI/PPH/UEM, Vol. 11 N°2 pp 19-54 2007.

Tanaka, Martin (2003). *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo*. Ed. Comisión Andina de Juristas, Lima-Perú 2003.

Ware, Alan (2004). *Partidos Políticos y sistema de partidos*. Madrid Ediciones Istmo 2004

Whitehead, Laurence. 1988. *La democratización frustrada de Bolivia, 1977-1980*. En O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (Comp.): *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Volumen 2. América Latina. Buenos Aires. Paidós. Páginas 79-111

Freedom House <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=365&year=2007>;
Fundación Konrad Adenauer <http://www.idd-lat.org/Edicion%202006.htm>;
Economist Intelligence Unit
http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3