



Boletín de Estudios Políticos

Boletín No. 7 Julio/Agosto 2011

Departamento de Estudios Políticos

Versión impresa: ISSN 2219-2514

Mecanismos para fortalecer la democracia representativa

En El Salvador, la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. De ahí que toda medida orientada a incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones del poder político debe insertarse en los mecanismos de la denominada democracia representativa.

Introducción

Uno de los politólogos más importantes del mundo, el italiano Giovanni Sartori señala que “es inútil engañarse: la democracia -en grande- ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa –como el referéndum o la iniciativa legislativa popular– no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes”¹.

En El Salvador, la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. De ahí que toda medida orientada a incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones del poder político debe insertarse en los mecanismos de la denominada democracia representativa. Precisamente la falta de dichos mecanismos y el

debilitamiento del sistema de partidos políticos como resultado de la poca vinculación entre representantes y representados, incentiva la discusión de un mayor involucramiento de los electores para la adopción de determinadas políticas públicas. Cuanto menos espacios para la contraloría social, más posibilidades existen de un uso excesivo de instrumentos que permitan directamente al cuerpo electoral recomendar la implementación de determinadas acciones políticas.

Por esta razón, si bien la mayoría de países ha implementado el uso de figuras jurídicas que permiten las “consultas populares”, tal decisión ha sido acompañada de la existencia de otros medios que han incentivado el control ciudadano sobre la actuación de los partidos políticos y de los gobernantes de turno. Tal es el caso de la ley de partidos políticos, de los sistemas electorales que permiten el voto por personas, leyes de acceso a la información pública y autoridades

1. Sartori, G. (1992), Elementos de Teoría Política.

El análisis que ahora se presenta, sostiene que cualquier discusión que amplíe las formas de participación directa de los ciudadanos, debe ser precedida de la aprobación de todas aquellas medidas, que acorde a la forma de gobierno establecida en la Constitución de la República, fortalezcan el sistema de democracia representativa.

electorales con participación ciudadana. Por otra parte, ni estos mecanismos ni los que promueven la democracia directa, garantizan un sistema político estable. Este último, en todo caso, dependerá de la institucionalización del sistema de partidos que lo integre, del estrechamiento que el sistema electoral produzca en el vínculo entre representantes y representados y de la estabilidad en el tiempo de la forma de gobierno que haya sido adoptada, sin que la misma sea sometida constantemente a reformas constitucionales debido a coyunturas políticas, sin un profundo debate en el seno de la sociedad de que se trate.

El análisis que ahora se presenta, sostiene que cualquier discusión que amplíe las formas de participación directa de los ciudadanos, debe ser precedida de la aprobación de todas aquellas medidas, que acorde a la forma de gobierno establecida en la Constitución de la República, fortalezcan el sistema de democracia representativa. En tal sentido, es en esa dirección, en primera instancia, donde las fuerzas políticas, sociales y empresariales, deberían concentrar sus esfuerzos de concertación con el propósito de hacer avanzar la reforma política por años postergada, antes de discutir otros mecanismos que permitan formas adicionales de participación ciudadana.

El estudio también incluye un repaso de las consultas populares que se han realizado en América Latina desde 1978 hasta el año

2011. Como dato relevante, puede anticiparse que de un total de 18 países observados, Ecuador, Venezuela, Uruguay y Panamá, han realizado el 66% del total de procesos de consulta popular en los últimos 33 años. Asimismo, destaca el hecho de la débil institucionalización del sistema de partidos y una calificación menor en materia de libertades políticas y derechos civiles, en los países que han utilizado esta clase de mecanismos para favorecer las posiciones de quienes detentan el poder político; mientras que todo lo contrario se detecta en aquellos países que han hecho uso de este tipo de consultas para establecer un balance de poder o contrapeso a la concentración del mismo, resultando con una evaluación positiva en los índices apuntados.

Democracia representativa

De acuerdo al índice de Freedom House 2010, de 194 países, 115 son democracias electorales². Sin embargo, estas democracias varían en relación a los derechos políticos y las libertades civiles de sus habitantes, aspecto que obliga a diferenciar entre los distintos tipos de democracias utilizando adjetivos que describan las particularidades de cada caso. A través de innovaciones analíticas y conceptuales se puede elaborar conclusiones no solo sobre el tipo de democracia de un país, sino también de su nivel de

2. El Índice Freedom House también profundiza en la calidad de las democracias basándose en el grado de respeto de los derechos políticos y las libertades civiles dentro de los Estados.

Debido al tamaño de los Estados y el número extendido de sus habitantes, un gobierno democrático requiere de instrumentos de representación. Por tanto, al ser la representación el elemento fundamental de la democracia, debe acompañarse de mecanismos que la fortalezcan privilegiando los relacionados con la rendición de cuentas, sean estos directos o indirectos.

profundización y consolidación³. El hecho que conceptualmente exista un universo de *democracias con adjetivos*, no impide identificar las características básicas para elaborar sobre su profundización, alcance y calidad.

Elementos básicos

Debido al tamaño de los Estados y el número extendido de sus habitantes, un gobierno democrático requiere de instrumentos de *representación*.

Por tanto, al ser la *representación* el elemento fundamental de la democracia, debe acompañarse de mecanismos que la fortalezcan privilegiando los relacionados con la rendición de cuentas, sean estos directos o indirectos. Las funciones básicas que una democracia debe cumplir constituyen los criterios en torno a los cuales se formulan las Constituciones de los diferentes Estados, las que además de estructurar la organización de los mismos, tienen como fin garantizar los derechos fundamentales de todo ciudadano⁴.

Cuadro 1. Criterios de un Gobierno Democrático

Participación efectiva	Igualdad de oportunidades para formular y dar a conocer sus preferencias.
Igualdad del voto	Los votos deben tener el mismo peso.
Autonomía o comprensión ilustrada	Todo miembro debe tener la oportunidad de conocer e instruirse sobre las políticas y sus consecuencias, libre de manipulaciones.
Control final de la agenda	Los miembros de la sociedad deben tener la oportunidad de incidir en los asuntos que se incorporan en una agenda de acciones.
Inclusión	Todos los miembros adultos deben tener la oportunidad de votar y participar en política.

Fuente: Elaboración propia con base en Dahl, R. (1989), *Democracy and Its Critics*.

Los criterios fundamentales de todo gobierno democrático se aseguran por medio de instituciones democráticas -incluyendo reglas y procesos- que garanticen que el control del Estado se encuentre en manos de funcionarios electos por la ciudadanía a través de elecciones libres, limpias y universales, afirmando el derecho a ocupar cargos públicos, la libertad de expresión, pluralidad de fuentes de información y la libertad de asociación. El funcionamiento de una

democracia y de los *outputs* que ésta produzca a través del sistema político, dependerá de sus instituciones por lo que se puede afirmar que "construir democracias es construir instituciones". Sin embargo, la limitación de poderes es el principio fundamental que constituye a la democracia liberal o constitucional, "la democracia de los modernos es representativa y presupone, como condición necesaria, el Estado liberal-constitucional, el control del poder"⁵.

3. Collier, D. y Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49(3), p. 430-451.

4. Dahl, R. (1989), *Democracy and Its Critics*.

5. Sartori, G. (1992).

En este apartado se pretende abordar las medidas que la doctrina y la experiencia comparada identifican como instrumentos para la participación ciudadana en el fortalecimiento de la democracia representativa, con énfasis en los siguientes: el sistema electoral, la ley de partidos, la modernización de la autoridad electoral y una efectiva ley de transparencia y acceso a la información pública.

La rendición de cuentas y el funcionamiento de una democracia

Siendo el objetivo fundamental de la democracia representativa que los funcionarios electos por el voto popular cumplan con los planes de gobierno presentados en campaña, resulta elemental que se diseñen formas para exigir a los representantes surgidos de las urnas su efectiva respuesta a las expectativas ciudadanas a través de mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical.

Si los mecanismos de rendición de cuentas son débiles, se generan democracias distorsionadas y/o problemáticas. En la teoría se identifican 4 tipos de modelos democráticos que, debido a la baja rendición de cuentas, se clasifican con los adjetivos de caudillistas, delegativas, plebiscitarias y populistas⁶. De estas clasificaciones resulta interesante resaltar el de la democracia “delegativa” por la debilidad en la rendición de cuentas horizontal (entre los Órganos del Estado), y el de la democracia “populista” por la falta de rendición de cuentas vertical (desde la ciudadanía).

La característica principal en estos modelos de democracia es la consolidación del poder en la figura del Presidente y la falta de instituciones representativas como los partidos políticos. Se favorece la relación directa entre los votantes y el líder de gobierno, sin ningún tipo de organizaciones intermedias por

6. Collier, D. y Levitsky, S. (1997).

lo que se les conoce también como “democracias sin partidos”.

Mecanismos de fortalecimiento de la democracia representativa

La consolidación de la democracia es una meta que requiere revisar y fortalecer la calidad de las instituciones. Por esta razón se afirma sobre la democracia que “puede ser preferible consolidar primero procedimientos e instituciones –cualquiera que sea su calidad– y después intentar mejorar la calidad”⁷. Por esta razón, en este apartado se pretende abordar las medidas que la doctrina y la experiencia comparada identifican como instrumentos para la participación ciudadana en el fortalecimiento de la democracia representativa, con énfasis en los siguientes: el sistema electoral, la ley de partidos, la modernización de la autoridad electoral y una efectiva ley de transparencia y acceso a la información pública. Estos mecanismos son los procedimientos mínimos y prioritarios pero no constituyen los únicos con los que se logrará un mejoramiento en la calidad, consolidación y profundización de la democracia⁸.

7. FUSADES (2008), “Las Instituciones Democráticas en El Salvador II, valoración y Rendimientos y Plan de Fortalecimiento”, Departamento de Estudios Legales.

8. En el documento “Las Instituciones Democráticas en El Salvador II, Valoración y Rendimientos y Plan de Fortalecimiento” de Fusades, se aborda de forma comprensiva el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones.

Trascender a un modelo electoral en el que los ciudadanos elijan directamente a sus representantes e influyan en el orden de las candidaturas propuesto por los partidos políticos, representa uno de los mecanismos más eficientes para que la democracia representativa abra espacios a la participación de los electores.

Reforma Electoral

El sistema electoral es una herramienta fundamental para fortalecer la democracia representativa, ya que al conjugar algunos de sus elementos es posible construir un vínculo más fuerte entre representantes y representados, incentivando así una rendición de cuentas vertical y logrando que el ciudadano perciba que sus demandas están siendo atendidas. En la medida que los ciudadanos conozcan a sus representantes, se traten éstos de alcaldes o diputados y se preocupen por exigir el cumplimiento de sus promesas electorales, éstos últimos se verán constreñidos a responder de manera más efectiva a las exigencias de sus electores.

Concejos Municipales Plurales

En El Salvador los concejos municipales son electos actualmente por mayoría relativa; es decir, gana la propuesta que ha recibido más votos. Un esfuerzo por fortalecer la democracia representativa, es introducir el principio de pluralidad, integrando los concejos municipales de manera proporcional al resultado electoral. En ese sentido, las distintas corrientes se verían representadas y existiría mayor rendición de cuentas dentro de los concejos, procurando siempre la estabilidad al configurar una cláusula de gobernabilidad a favor de la propuesta con más votos. En estudios anteriores se ha determinado que la proporcionalidad en dichos entes “reforzaría el equilibrio de fuerzas en el país, mejoraría la

representatividad del sistema y su sensibilidad a demandas divergentes entre la población”⁹.

Listas cerradas y desbloqueadas

Por otro lado, en el caso de los diputados de la Asamblea Legislativa, la Constitución establece que el sistema debe ser proporcional¹⁰. Luego que la Sala de lo Constitucional declarara inconstitucional el esquema de listas cerradas y bloqueadas, se abrió la posibilidad a otro tipo de listas, entre cerradas desbloqueadas y abiertas, que permitirían al ciudadano votar por personas eligiendo el candidato de su preferencia en una sola lista presentada por un partido (listas cerradas desbloqueadas) o entre diferentes listas de varios partidos (lista abierta). La Asamblea Legislativa aprobó un pliego de reformas en las que finalmente incorporó parcialmente la posibilidad de elegir personas de entre una sola lista, pero permite el voto por bandera de tal forma que el orden en que los candidatos obtendrán los escaños podrá ser el que los partidos políticos han establecido y no el que resulte producto de la votación ciudadana. Trascender a un modelo electoral en el que los ciudadanos elijan directamente a sus representantes e influyan en el orden de las candidaturas propuesto por los partidos políticos, representa

9. FUSADES (2010), “Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento”, Departamento de Estudios Legales, junio de 2009.

10. Art. 79.

La ciencia política ha venido señalando la necesidad de estudiar a los partidos, evaluar los elementos que los integran y conocer las consecuencias que podrían derivar de una ley de partidos políticos que los regule efectivamente, ya que esta legislación representa uno de los mecanismos principales para fortalecer la democracia representativa, vía los partidos políticos.

uno de los mecanismos más eficientes para que la democracia representativa abra espacios a la participación de los electores.

Ley de partidos políticos

La ciencia política ha venido señalando la necesidad de estudiar a los partidos, evaluar los elementos que los integran y conocer las consecuencias que podrían derivar de una ley de partidos políticos que los regule efectivamente, ya que esta legislación representa otro de los mecanismos principales para fortalecer la democracia representativa, vía los partidos políticos.

Una ley de partidos políticos efectiva puede derivar, por un lado, en el fortalecimiento interno de los partidos y la autoridad electoral, pilares fundamentales de las instituciones democráticas. Asimismo, este fortalecimiento aumenta la legitimidad y credibilidad hacia estas instituciones, ya que se cuenta con una mejor rendición de cuentas, contrarrestando así el fenómeno actual de la crisis de representatividad y el descontento creciente hacia la clase política. El principal beneficio de una regulación efectiva es la mayor contraloría social, que permita fortalecer los vínculos con el electorado, derivando en

partidos más transparentes y comprometidos, de tal manera que se cimente aún más la democracia representativa.

La regulación debería establecer las pautas generales para el funcionamiento de los institutos políticos, constituir un marco legal mínimo de maniobra en temas como el financiamiento, acceso a los medios de comunicación, democracia interna, transparencia y resaltar el rol esencial de la autoridad electoral. Al estudiar la región latinoamericana, se obtiene que nueve de los 18 países no cuentan con una ley de partidos políticos, pero cuatro de ellos han regulado a dichas instituciones a través de leyes o reglamentos especiales. México y Costa Rica si bien no tienen una ley de partidos, han incorporado una amplia regulación de los mismos en sus respectivas leyes electorales. Un quinto país, República Dominicana, está en proceso de discusión entre los actores políticos y aprobación del Congreso de una futura ley. Por tanto, la existencia de marcos jurídicos que regulen a los partidos es, en la actualidad, la regla general; la excepción es la inexistencia de dicho ordenamiento y entre los países que no cuentan con una legislación sobre la materia se encuentra El Salvador (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Comparación entre países latinoamericanos en cuanto a la legislación de los partidos políticos

País	Ley de partidos políticos	Leyes o Reglamentos especiales relacionados a los partidos	Latinobarómetro (2010)	
			Confianza en los partidos políticos (%)	Confianza en el Congreso (%)
Venezuela	Sí	x	43	49
Ecuador	Sí	x	20	24
Argentina	Sí	x	21	39
Guatemala	Sí		14	17
Chile	Sí	x	23	41
Colombia	Sí	x	23	33
Brasil	Sí	x	24	44
Bolivia	Sí	x	17	28
Perú	Sí		13	14
Costa Rica	No*	x	23	47
México	No*	x	19	28
República Dominicana	No**		22	32
El Salvador	No		16	25
Honduras	No		22	41
Nicaragua	No		17	21
Panamá	No		29	37
Paraguay	No	x	23	28
Uruguay	No	x	45	62
Promedio de América Latina (Latinobarómetro)			23	34

* No cuenta con una ley de partidos políticos, pero tiene una amplia regulación respecto a los mismos en el Código o Ley Electoral.

** La ley de partidos políticos está en proceso de discusión y aprobación.

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto, D. (2008) "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina"; "Latinobarómetro 2010".

Los beneficios de contar con una ley de partidos, se reflejan en dos indicadores de Latinobarómetro (2010), al comparar la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos y en el Congreso. En cuanto al primero, 44% de los países que sí tienen ley de partidos está por arriba de la media de América Latina, en comparación con el 33% que no cuenta con esta legislación. En cuanto al segundo indicador, las cifras rondan el 56% y el 44%, respectivamente (ver gráfico 1).

Autoridad Electoral

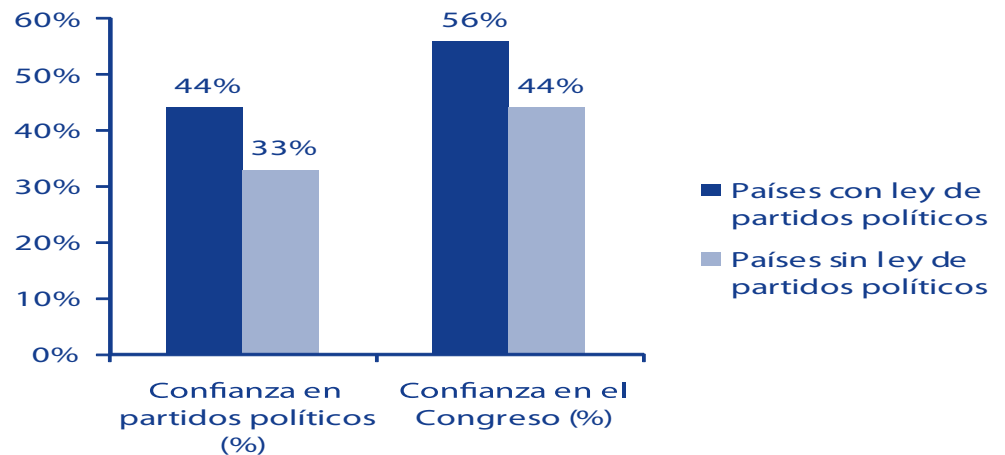
Los organismos electorales se han convertido en uno de los pilares fundamentales de la institucionalidad democrática, debido al

poder de decisión con el que cuentan y el amplio número de funciones que se les atribuyen. Por tanto, la modernización de la autoridad electoral es un paso clave para la consolidación de la democracia. Por un lado, deben separarse las funciones administrativas y jurisdiccionales de estos tribunales; y por otro lado, deben modernizarse las formas de elección de los magistrados y la respectiva integración dentro de los organismos electorales.

El primer mecanismo de modernización es la separación de las funciones administrativas de aquellas que impliquen actuar como supervisor de la pronta y cumplida aplicación de la justicia electoral. La dualidad de funciones

El principal beneficio de una regulación efectiva es la mayor contraloría social, que permita fortalecer los vínculos con el electorado, derivando en partidos más transparentes y comprometidos, de tal manera que se cimiente aún más la democracia representativa.

Gráfico 1. Comparación de los porcentajes de países latinoamericanos con el promedio de indicadores de Latinobarómetro 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2010.

Por un lado, deben separarse las funciones administrativas y jurisdiccionales de estos tribunales; y por otro lado, deben modernizarse las formas de elección de los magistrados y respectiva integración dentro de los organismos electorales. En lo que concierne a la elección de los magistrados, únicamente en Colombia, Ecuador y El Salvador está legislado de tal manera que la forma de elegir a los órganos electorales favorece a una composición partidista.

implica una carga excesiva para los organismos electorales, afectando el buen desempeño o balance adecuado entre ambas funciones. Resulta oportuno señalar en el caso mexicano, que los avances en su sistema electoral se han debido, por una parte, a que se encomienda la función administrativa a un ente independiente y ciudadanizado, el Instituto Federal Electoral (IFE); y por otra parte, a la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF/TRIFE), institución encargada de la administración de justicia electoral y que es parte del Poder Judicial¹¹. La ciudadanización del IFE se deriva de diversos esfuerzos en los años noventa, que derivaron en 1996 potenciando el derecho al voto de los consejeros no partidistas que fueron los únicos que lo mantuvieron¹².

Separar las funciones de la autoridad electoral, vendría a mejorar sustancialmente la credibilidad del

Órgano Electoral, no tanto de cara a los resultados de los procesos electorales, que han sido confiables, sino frente a los partidos políticos (y recientemente los ciudadanos)¹³ que continuamente reclaman celeridad en la resolución de las demandas que interponen por violación a las reglas establecidas en la ley. Por otro lado, es un doble mecanismo de confianza para los partidos políticos y para la ciudadanía, ya que no toda la responsabilidad recae solamente sobre un órgano electoral.

El siguiente mecanismo tiene relación con la integración de la autoridad electoral y con el mecanismo de elección de los respectivos magistrados. Respecto

11. Los miembros que integran el TRIFE son elegidos por las dos terceras partes del Senado a propuesta de la Corte Suprema de Justicia (Art. 99 de la Constitución Política).

12. Los esfuerzos incluyeron la inclusión de ciudadanos y la pérdida de voto de los representantes partidarios en el Consejo General-Órgano superior. En 1996, se excluye del Consejo al representante del Poder Ejecutivo y se sustrae el derecho al voto a los representantes del Poder Legislativo; por lo cual, los únicos consejeros que mantuvieron su derecho al voto fueron los miembros no partidistas.

13. Sala de lo Constitucional 2-2006.

Al referirse a la forma de elección de los magistrados de la autoridad electoral, El Salvador debe transitar hacia una elección que no se base mayoritariamente en criterios de adjudicación partidista, sino una donde se involucren a dos o a los tres Órganos del Estado o incluso a la ciudadanía, para legitimar aún más el proceso de selección.

a la composición de la autoridad electoral, tomando como ejemplo al sistema mexicano, encontramos que son los miembros no partidarios los integrantes del IFE que tienen voto en el Consejo General. El mismo caso es para Perú, donde ambos organismos electorales desvinculan obligatoriamente a sus miembros de haber ejercido cargos directivos o ser militantes en organizaciones políticas, y para el caso de su organismo administrativo, aparte de las restricciones anteriores, se suma el no haber sido candidato para cargos públicos cuatro años antes de su elección.

En lo que concierne a la elección de los magistrados, únicamente en Colombia, Ecuador y El Salvador está legislado de tal manera que la forma de elegir a los órganos electorales favorece a una composición partidista¹⁴. En general en América Latina, el Órgano Legislativo es al que le corresponde designar a los magistrados, pero en diferentes países se han fijado limitantes para que se presenten interacciones entre dos o los tres poderes del Estado para el nombramiento de los magistrados, de las autoridades electorales o incluso la sociedad

14. Por ejemplo en Colombia, los partidos, coaliciones o movimientos políticos postulan a los miembros y son elegidos por el Congreso. En Ecuador, los partidos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones (pluripersonales, en el ámbito nacional) presentan las ternas ante el Congreso. En El Salvador, los tres partidos o coaliciones que hayan obtenido mayor cantidad de votos en la última elección presidencial realizada, proponen tres ternas a la Asamblea Legislativa. La Corte Suprema de Justicia propone dos ternas para que la Asamblea elija a los otros dos magistrados del Tribunal Electoral.

civil. Por ejemplo, en Panamá, cada Órgano del Estado nombra a un magistrado.

En consecuencia, al referirse a la forma de elección de los magistrados de la autoridad electoral, El Salvador debe transitar hacia una elección que podría involucrar a los tres Órganos del Estado además de no basarse mayoritariamente en criterios de adjudicación partidista, para legitimar aún más el proceso de selección. Luego, la integración o composición de este organismo electoral debe evolucionar a un plano donde la participación ciudadana dentro del mismo sea fundamental. De esta manera se mejora la calidad del principio de rendición de cuentas y se puede contar con órganos electorales autónomos, eficientes e imparciales, que contribuyan a modernizar e institucionalizar a los partidos políticos y a garantizar el efectivo ejercicio de la democracia representativa¹⁵.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) es un instrumento básico que responde a un derecho fundamental de la ciudadanía “tan esencial como el derecho al voto, la libertad de expresión y la libertad de asociación”¹⁶. El acceso a la información le provee a la ciudadanía las herramientas para ejercer un control sobre

15. Zovatto, D. (2008) “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina”.

16. FUSADES, (2008).

Cuadro 3. Calidad de la democracia, percepción de corrupción y ley de transparencia

País	Calidad de la Democracia , corrupción y Transparencia		
	Freedom House (2011)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información	Percepción de la corrupción -Transparencia Internacional (2010)
Argentina	Libre	No	2.9
Bolivia	Parcialmente Libre	No	2.8
Brasil	Libre	No	3.7
Chile	Libre	Si	7.2
Colombia	Parcialmente Libre	Si	3.5
Ecuador	Parcialmente Libre	Si	2.5
Paraguay	Parcialmente Libre	No	2.2
Perú	Libre	Si	3.5
Uruguay	Libre	Si	6.9
Venezuela	Parcialmente Libre	No	2
Guatemala	Parcialmente Libre	Si	3.2
Honduras	Parcialmente Libre	Si	2.4
El Salvador	Libre	Si	3.6
Costa Rica	Libre	No	5.3
Panamá	Libre	Si	3.6
Nicaragua	Parcialmente Libre	Si	2.5
México	Parcialmente Libre	Si	3.1

Fuente: Elaboración propia con base en índice de Freedom House y Transparencia Internacional.

Hasta que El Salvador haga operativa a la LTAIP, los esfuerzos relacionados con el fortalecimiento de la democracia se verán debilitados por la falta del acceso a la información, ya que no se está respetando el derecho de los ciudadanos a ejercer un control efectivo sobre sus representantes.

la administración pública y el accionar de los representantes. Además, se menciona como un derecho pues éste hace que el derecho de libertad de expresión sea realmente efectivo, ya que la expresión de una ciudadanía debidamente informada se refleja en que ésta se convierte en un agente de rendición de cuentas. El acceso a la información permite que se cumplan los criterios básicos de la democracia, ya que sin transparencia no se pueden tener elecciones limpias y justas, no se puede ejercer una contraloría sobre los Órganos del Estado y tampoco puede asegurarse la autonomía de la población a través de la comprensión ilustrada que provee el acceso a la información. La transparencia por lo tanto es un “derecho que tiene virtudes democráticas intrínsecas –por cuanto forma parte del núcleo de la democracia liberal– y virtudes instrumentales al promover la eficiencia en los servicios públicos, prevenir la corrupción y promover la participación ciudadana”¹⁷.

La LTAIP permea a todas las instituciones gubernamentales e incluso tiene un impacto en la economía mejorando la confianza de los inversionistas en las instituciones ya que la “creciente apertura de los regímenes puede beneficiar a la economía mundial: porque una mayor corriente de información puede mejorar la asignación de recursos y puede permitir mitigar la variabilidad financiera y las crisis mundiales”¹⁸.

El Salvador cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información desde marzo de 2011, sin embargo dicha ley no entrará en vigencia sino hasta un año después¹⁹. No obstante encontrarse la ley en su fase de implementación gradual, la falta de operatividad de la ley deja un vacío que afecta a

17. *Ibíd.*

18. Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial 2002 “Building Institutions for Markets”, 189”.

19. Al momento de ser aprobada se argumentó que no se tenía el presupuesto para que ésta pudiera funcionar.

La teoría describe una relación directamente proporcional entre el establecimiento de los mecanismos de consulta popular y el nivel de cultura política de la sociedad titular de dicho derecho. La preparación política y la capacidad de tomar posición sobre un problema varían con base en el nivel cultural de las diversas comunidades, haciendo que sea diverso el papel decisor del pueblo.

todas las instituciones. Hasta que El Salvador haga operativa a la LTAIP, los esfuerzos relacionados con el fortalecimiento de la democracia se verán debilitados por la falta del acceso a la información, ya que no se está respetando el derecho de los ciudadanos a ejercer un control efectivo sobre sus representantes.

En el cuadro 3 se puede apreciar la relación entre la percepción de la corrupción, la calidad de la democracia y la LTAIP. Los países de Latinoamérica cuya percepción de la corrupción es más alta, no cuentan con una ley de transparencia, y de igual forma no son considerados como estados "libres", en el sentido que se violentan libertades políticas y derechos civiles²⁰.

Instrumentos participativos de la democracia

Dos herramientas fundamentales para medir los efectos que tienen los mecanismos de democracia participativa en la democracia representativa son la teoría política y su aplicación en casos concretos de la experiencia comparada. En ese orden de ideas, se estructura a continuación el presente apartado.

Marco teórico

La teoría describe una relación directamente proporcional entre el establecimiento de los mecanismos de consulta popular y el nivel de cultura política de la sociedad titular

20. Un puntaje de 10 indica percepción de ausencia de corrupción, mientras que el 0 muestra que es un sistema muy corrupto.

de dicho derecho. La preparación política y la capacidad de tomar posición sobre un problema varían con base en el nivel cultural de las diversas comunidades, haciendo que sea diverso el papel decisor del pueblo, porque una cosa es decidir preferentemente con base en mensajes emocionales o simpatía por los apologetas de las soluciones en discusión, otra muy diferente es discutir el fondo del problema sin discursos políticos²¹.

Se afirma entonces que en relación al pueblo, en sustancia, puede incidir en medida más o menos intensa, según el grado de preparación política. El interés popular puede variar sea por la diversa importancia de la cuestión y de la puesta en juego, sea por la frecuencia o falta de votaciones, dado que problemas de alcance limitado y frecuentes llamados a las urnas pueden provocar un amplio abstencionismo y una consiguiente reducción del papel del pueblo como actor político²².

La democracia participativa se define como un mecanismo de participación política a través del cual la ciudadanía ejerce el voto directo y universal, que tiene como objetivo principal involucrar a los ciudadanos directamente en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas²³. Los instrumentos de la democracia participativa deben ser considerados como

21. Bobbio N., Mateucci N. y Pasquino, G. (2002), Diccionario de política, p. 1349.

22. *Ibíd.*

23. Zovatto, D. (2008), "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (coord.) (2008), Democracia directa en Latinoamérica, p. 12.

En la historia moderna, el concepto de democracia participativa surgió durante la segunda mitad del siglo XX, como un conjunto de mecanismos que potenciarían a la democracia representativa. Dentro de las causas principales del surgimiento de estos mecanismos se destacan la insatisfacción ciudadana y la falta de confianza, la crisis de representatividad y el creciente abstencionismo electoral.

complementarios y coadyuvantes de la democracia representativa y no como sustitutos de los mecanismos de democracia representativa, tales como una ley de partidos políticos, modernización de la autoridad electoral, concejos municipales plurales, entre otros mencionados en este documento.

En la historia moderna, el concepto de democracia participativa surgió durante la segunda mitad del siglo XX²⁴, como un conjunto de mecanismos que potenciarían a la democracia representativa. Dentro de las causas principales del surgimiento de estos mecanismos se destacan la insatisfacción ciudadana y la falta de confianza, la crisis de representatividad y el creciente abstencionismo electoral²⁵.

-
24. Seall S., J. (2006), "Referéndum, iniciativa popular y democracia participativa: Limitaciones constitucionales y legales para su efectiva aplicación" en Anales de Legislación Paraguaya, marzo de 2006, p.1.
25. IDEA (2008), Direct Democracy: The International IDEA Handbook, p. 20.
26. En noviembre de 1980, el gobierno militar de Uruguay, presidido por Aparicio Méndez, convoca a un plebiscito para aprobar el proyecto de Constitución y legitimar así el régimen de facto, siendo rechazado por el electorado. Distinto sucedió en Panamá en abril de 1983, cuando se ratifica en referéndum una reforma constitucional impulsada por el gobierno militar. Finalmente, en Chile se presentan tres plebiscitos durante el gobierno de Augusto Pinochet, uno en 1980 en el que se ratifica la Constitución propuesta por el oficialismo, otro en 1988 en el que se rechaza la prolongación de Pinochet en el cargo y otro en 1989 en el que se ratifican las reformas constitucionales de la transición política.

Experiencia comparada

En términos generales el orden constitucional de América Latina establece diversos mecanismos de participación ciudadana. Si bien la mayoría de Constituciones se refieren a la forma de gobierno como democrática y representativa, todas ellas, con excepción de México y República Dominicana, configuran algún tipo de mecanismo de consulta. Incluso, en los casos de Honduras, Nicaragua, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Paraguay, se observa la palabra "participativa" como forma de gobierno o principio democrático.

Asimismo, al abordar la implementación de tales mecanismos en la práctica, se identifican varios precedentes. Como puede observarse en el esquema 4, desde 1978 se han realizado múltiples consultas populares a nivel nacional, totalizando 44 eventos de los que 33 corresponden a referéndum, ocho a iniciativas ciudadanas y una a revocación de mandato.

De los países donde existen mecanismos de participación, solo Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay no los han implementado. Sin embargo, al estudiar caso por caso, es posible notar que la utilización de tales mecanismos se han dado en circunstancias distintas y han recaído en temáticas variadas, por lo que un diagnóstico general podría distorsionar el análisis si no se realizan las acotaciones debidas. Por ejemplo, es importante destacar que cinco de las 44 consultas fueron realizadas en regímenes no democráticos²⁶.

Esquema 4. Consultas populares a nivel nacional en América Latina (1978 – 2011)



País	Años
Argentina	'84
Bolivia	'04 y '06'
Brasil	'93 y '05
Chile	'80, '88 y '89
Colombia	'90, '97 y '03
Costa Rica	'07
Ecuador	'78, '86, '94, '95, '97, '06 y '07
Guatemala	'94 y '99
Panamá	'83, '92, '98 y '06
Perú	'93
Uruguay	'80, '89, '89, '92, '94, '94, '94, '96, '99, '99, '03 y '04
Venezuela	'99, '99, '00, '04, '07 y '08

Es importante destacar que cinco de las 44 consultas fueron realizadas en regímenes no democráticos. Por tanto, el mero ejercicio de los mecanismos no es un indicador suficiente para determinar el grado de democracia de un país.

* Consulta "desde arriba" se refiere a que fue promovida por un órgano gubernamental; mientras que "desde abajo" se refiere a que fue promovida por iniciativa ciudadana. La consulta de 2004 en Venezuela es "desde abajo", y corresponde a la propuesta de revocación del mandato del presidente Chávez.

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto, D. (2008), "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (coord.) (2008), *Democracia directa en Latinoamérica*, pp. 265 – 271; y Moreira, C. (2004), *Resistencia política y ciudadana: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90*, pp. 32 – 40.

Por tanto, el mero ejercicio de estos mecanismos no es un indicador suficiente para determinar el grado de democracia de un país. Otro dato importante es que de las 44 consultas, ocho se refieren

a convocatorias de asambleas constituyentes o ratificación de constituciones, hechos visibles al ocurrir una ruptura en el sistema político²⁷. Lo anterior demuestra que los mecanismos de democracia participativa en la región no han respondido siempre, o en la mayoría de ocasiones, a modificar o ratificar los modelos que surgen luego de una ruptura política.

También resulta oportuno resaltar el caso de Uruguay, que representa el 27% de las consultas de la región. Siendo uno de los países que más apoya a la democracia²⁸ y el que más confía en sus instituciones

27. Antes de la década de los noventas se presentan tres casos (ratificación en Chile, 1980; ratificación en Uruguay, 1980; y consulta sobre una Asamblea Constituyente en Colombia, 1990). Entrada la década de los noventas se observan cuatro casos (consulta sobre una Asamblea Constituyente en Ecuador, 1997; ratificación en Perú, 1993; y consulta sobre una constituyente y ratificación en Venezuela, 1999). Finalmente, en el siglo XXI solo se registra el caso de Ecuador en 2007 cuando se convoca a una Asamblea Constituyente.

28. Latinobarómetro (2010), p. 26.

A fin de entrar a un análisis comparativo de casos específicos, resulta clave destacar la aclaración que Zovatto hace de la muestra en cuestión. De las 44 consultas realizadas, veintinueve corresponden a cuatro países de la región: siete en Ecuador, cuatro en Panamá, doce en Uruguay y seis en Venezuela; es decir, que el 66% de las consultas se han llevado a cabo en un 22% de los 18 países de América Latina. Por tanto, la tendencia que la región muestra de utilizar mecanismos de participación se debe, en mayor medida, a estos cuatro países.

de democracia representativa²⁹, los uruguayos han acudido a 12 consultas en las últimas décadas, derivándose en nueve ocasiones de iniciativas ciudadanas. Sin embargo, algunos señalan que este rasgo corresponde a “los conflictos crecientes entre la ciudadanía y el sistema político”³⁰. Lejos de impulsar cambios en la forma de gobierno, las consultas se han centrado en temas concretos sobre economía, sistema electoral y realidades sociales³¹.

Como puede confirmarse en el esquema 4, de las 44 consultas 12 han sido promovidas por iniciativas ciudadanas. Asimismo, al estudiar los resultados de cada una, se concluye que en 27 consultas, equivalente a un 61.4% de la muestra, la posición del gobierno ha ganado; mientras que en 17 consultas, equivalente a un 38.6% de la muestra, la posición del gobierno ha perdido. Ahora bien, al entrar en casos específicos es posible identificar la relación que guardan los mecanismos de participación en el sistema político.

A fin de entrar a un análisis comparativo de casos específicos, resulta clave destacar la aclaración que Zovatto hace de la muestra en cuestión³². De las 44

consultas realizadas, veintinueve corresponden a cuatro países de la región: siete en Ecuador, cuatro en Panamá, doce en Uruguay y seis en Venezuela; es decir, que el 66% de las consultas se han llevado a cabo en un 22% de los 18 países de América Latina. Por tanto, la tendencia que la región muestra de utilizar mecanismos de participación se debe, en mayor medida, a estos cuatro países.

Al abordar los resultados expuestos en el cuadro anterior, surge una característica común que permite dividirlos en dos grupos. De las 12 consultas realizadas en Uruguay, el gobierno ha perdido en siete; similar a lo que ha sucedido en Panamá, donde el gobierno ha perdido en la mitad de ocasiones. Distinto ocurre en Venezuela y en Ecuador, donde la gran mayoría de consultas, han terminado en un resultado favorable a quien detenta el poder. De allí que, en el ámbito de participación ciudadana, Uruguay y Panamá presenten una dinámica de balance o contrapeso; al contrario de Venezuela y Ecuador, donde el Ejecutivo ha concentrado mayores réditos electorales. Más interesante resulta aún observar el grado de institucionalización del sistema de partidos y el margen de derechos políticos y libertades civiles de ambos grupos.

29. *Ibíd.*, p. 73.

30. Moreira, C. (2004), “Resistencia política y ciudadana: plebiscitos y referendums en el Uruguay de los ‘90, p. 20.”

31. Debates sobre la utilización del recurso hídrico, el mercado de combustibles, el tipo de voto, la presentación de las papeletas electorales y el presupuesto para el ramo de educación fueron algunos de los puntos consultados.

32. Zovatto, D. (2008), “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (coord.) (2008), *Democracia directa en Latinoamérica*, p. 276.

Por tanto, entre los países que más han utilizado los mecanismos de democracia participativa en las últimas décadas, se observa que donde tales mecanismos han servido como un contrapeso o balance al poder existen índices positivos de institucionalización del sistema de partidos y de los derechos civiles y las libertades políticas. Por el contrario, en los países en que los mecanismos de participación han sido utilizados para favorecer las posiciones de quienes detentan el poder político se presenta un sistema de partidos débil y una calificación menor en cuanto a los derechos civiles y las libertades políticas.

Por un lado, según el estudio de Jones respecto del grado de institucionalización del sistema de partidos atendiendo la teoría de Mainwaring³³, Uruguay y Panamá presentan un sistema de partidos altamente institucionalizado, mientras que Venezuela y Ecuador tienen un sistema de partidos débilmente institucionalizado³⁴. Por otro lado, en cuanto a los derechos políticos y las libertades civiles, Freedom House califica a Uruguay y Panamá como países "libres"; mientras que Venezuela y Ecuador obtienen el calificativo de "parcialmente libres"³⁵.

Por tanto, entre los países que más han utilizado los mecanismos de democracia participativa en las últimas décadas, se observa que donde tales mecanismos han servido como un contrapeso o balance al poder existen índices positivos de institucionalización del sistema de partidos y de los derechos civiles y las libertades políticas. Por el contrario, en los países en que los mecanismos de participación han sido utilizados

para favorecer las posiciones de quienes detentan el poder político se presenta un sistema de partidos débil y una calificación menor en cuanto a los derechos civiles y las libertades políticas. De allí que, al debatir sobre los efectos de los mecanismos de democracia participativa en la democracia representativa, sea necesario, luego de haber analizado la experiencia comparada, preguntarse cuál es el fin que se buscaría a través de estos mecanismos; ¿concentrar el poder?, o bien, ¿generar balance en temas de nación?.

Conclusiones

La democracia representativa se fortalece en la medida que existen más espacios complementarios, coadyuvantes y directos. La reestructuración de las instituciones democráticas que permita una rendición de cuentas tanto horizontal como vertical, se constituye entonces como una condición indispensable para que el tipo de democracia establecido en la Constitución de la República produzca efectos plenos. Solo una rendición de cuentas permanente puede aumentar el nivel de confianza y la satisfacción de la ciudadanía y evitar que los mecanismos participativos se utilicen para legitimar fines autoritarios, como en los casos de las mencionadas democracias populistas y delegativas.

Es importante aclarar que un incremento en los mecanismos de participación no necesariamente implica una mayor afluencia del electorado ni un mayor compromiso con el proceso democrático. En ciertos contextos, las prácticas

33. Según Mainwaring son cuatro los componentes que determinan el índice de institucionalización del los sistemas de partidos políticos: la estabilidad en los patrones de competencia entre los partidos, el arraigo de los partidos en la sociedad, la legitimidad de los partidos y de las elecciones y la organización de los partidos. Fuente: Mainwaring, S. (1998), Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brasil.

34. Jones, M. (2007), Democracia en América Latina, retos y soluciones: institucionalización de los partidos y los regímenes partidistas y representación legislativa de la mujer, p. 3.

35. Freedom House (2011), Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy, pp. 13, 15 y 16.

Solo una rendición de cuentas permanente puede aumentar el nivel de confianza y la satisfacción de la ciudadanía y evitar que los mecanismos participativos se utilicen para legitimar fines autoritarios, como en los casos de las ya mencionadas democracias populistas y delegativas.

plebiscitarias para legitimar a las acciones del gobierno erosionan el control efectivo desde la ciudadanía hacia el Estado. Asimismo, la evaluación del uso de mecanismos generalmente responde a necesidades coyunturales y no es considerada en general como parte de las obligaciones cívicas³⁶. No es meramente a través de mecanismos participativos que se combate el desinterés de la población en la cosa pública. El compromiso de la sociedad civil con los procesos

democráticos se fomenta por medio de instituciones que le generen confianza. Por tanto, antes de considerar la integración de instrumentos participativos dentro de la democracia representativa, es necesario implementar mecanismos que obliguen a las autoridades a respetar y promover las libertades políticas y derechos civiles de la ciudadanía, y ser verdaderos representantes de la voluntad política del electorado dentro de un estado de derecho.

36. Escuder, M.L (2008). "Auditoría ciudadana: La participación ciudadana en políticas públicas" en Zovatto, D. (coord) (2008), Democracia Directa en Latinoamérica.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Políticos

Coordinador de Comisión
Miguel Ángel Simán

Miembros de la Comisión
Roberto Llach
Antonio Cabrales
Carlos Quintanilla Schmidt
Elena de Alfaro
Eduardo Zablah
Marcos Llach
Miguel Lacayo
Cecilia Gallardo
Álvaro Ernesto Guatemala

Asesor:
Salvador Samayoa

Director:
Luis Mario Rodríguez R.

Investigadores:
María José Cornejo
Diana Herrera León
Karla Sofía Flores
Guillermo Miranda Cuestas

Personal de apoyo:
Sara Morales

Correo electrónico:
dep@fusades.org