
Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile

FRANCES HAGOPIAN*

Durante los últimos 25 años, América Latina ha experimentado una ola de democratización sin precedentes en la historia de la región en términos de su profundidad, amplitud y persistencia. Sin embargo, actualmente la democracia no tiene mucho apoyo en la región. La mayoría de los latinoamericanos se muestran ambivalentes ante los regímenes democráticos y, en medio de tasas de crecimiento estancadas, altas tasas de desempleo, crecientes tasas delictivas y acusaciones de corrupción, los presidentes electos han sido removidos de sus puestos por protestas masivas en Ecuador, Argentina, Bolivia y Haití. Supuestamente, se carece de entusiasmo público por la democracia porque esas democracias no han tenido un buen desempeño y han padecido diversas deficiencias en su calidad. Se les acusa de ser corruptas e injustas, de favorecer a los ricos imponiendo reformas económicas neoliberales, de no hacer valer el Estado de derecho ni aliviar la desigualdad ni gobernar respondiendo a la voluntad del pueblo.

* Frances Hagopian es Michael Grace II profesora asociada de estudios latinoamericanos en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de Notre Dame. Dirección: Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, 237 Hesburgh Center, Notre Dame, IN 46556-5677. Correo electrónico: Hagopian.1@nd.edu.

El artículo se recibió en agosto de 2004 y se aceptó para su publicación en octubre de 2004.

Se han presentado versiones previas de este artículo en la conferencia "La calidad de la democracia: ¿mejora o subversión?", Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, del 10 al 11 de octubre de 2003, y en la reunión anual de la Asociación de Ciencia Política Americana, Chicago, 2 a 5 de septiembre de 2004. Por su aliento y comentarios, la autora agradece a los organizadores Larry Diamond y Leonardo Morlino, a otros participantes de la conferencia, a Scott Mainwaring y a dos dictaminadores anónimos de *Política y Gobierno*. Una versión más extensa de este artículo aparecerá en Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds.), *The Quality of Democracy*. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

Si bien es tentador atribuir el creciente descontento de los ciudadanos con la democracia a un desempeño titubeante del gobierno, de hecho, no existe una correspondencia simple entre la efectividad de los gobiernos y el grado en el que los ciudadanos apoyan a sus democracias y están satisfechos con ellas. Los regímenes democráticos de Costa Rica y Uruguay han sido muy apoyados por la ciudadanía, incluso en épocas difíciles. La mayoría de los observadores coincidirán en que esas democracias son sumamente estables, porque son de alta calidad. Pero no está claro qué constituye una democracia de alta calidad y, aunque digamos reconocer una cuando la vemos, no existe un consenso acerca de cómo definir la calidad de la democracia y cómo, una vez medida, puede funcionar como este concepto. Los académicos han considerado que elementos tan diversos como el de establecer la oficina de un *ombudsman*, ofrecer agua potable a las casas en barrios pobres o crear oportunidades para una democracia deliberativa podrían aumentar la calidad democrática. Pero al incluir toda una letanía de rasgos deseables de gobierno y políticas públicas dentro del término “calidad de la democracia”, éstos desdibujan el concepto, hacen imposible medirlo, le quitan cualquier utilidad como variable independiente y lo dejan vulnerable de ser desechado por los científicos sociales como utópico.

Este artículo trata de aclarar el concepto de calidad de la democracia, desagregarlo, medir sus componentes y comparar sistemáticamente sus causas y consecuencias en América Latina. Si el concepto de calidad de la democracia tiene algún efecto analítico, debemos definirlo y operacionalizarlo. Recientemente, algunos académicos y agencias han hecho intentos con definiciones más sistemáticas de la calidad de la democracia. Sin embargo, muchos de esos estudios privilegian la importancia de la igualdad,¹ confunden los resultados de la política gubernamental con la forma y el contenido de su régimen o le colocan un valor primordial a la transparencia en el gobierno y el establecimiento del Estado de derecho al excluir las dimensiones normativas de la democracia. Por ejemplo, el Proyecto de Gobernanza Global del Banco Mundial (Kaufmann,

¹ La sabiduría popular está bien resumida en PNUD (2004, p. 23), que recientemente afirmó que “en muchos casos, la creciente frustración por la falta de oportunidades y por altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático”.

Kraay y Mastruzzi, 2003) ha desagregado la calidad de la gobernanza democrática a lo largo de seis dimensiones, que incluyen la efectividad del gobierno y la calidad regulatoria (junto con el Estado de derecho, el control de la corrupción, la voz y rendición de cuentas, y la estabilidad política). Si bien la efectividad del gobierno y el establecimiento del Estado de derecho son cruciales para lograr un buen gobierno e incluso una sociedad decente, no son suficientes para constituir una democracia de calidad. La calidad de una democracia no sólo implica la protección de las libertades, de los derechos básicos, de la supremacía del Estado de derecho y de una igualdad básica, sino también de gobiernos que rindan cuentas (*accountable*) ante otros agentes del Estado y ante los ciudadanos, que sean responsivos (*responsive*) a las preferencias de éstos, que haya una competencia significativa por el poder y que los ciudadanos satisfechos participen en la vida política (Diamond y Morlino, en prensa). En otras palabras, que también se tengan en cuenta la participación, la competencia, la responsividad (*responsiveness*) y la rendición de cuentas (*accountability*) o, simplemente, la representación política.

Uno de los retos para medir dimensiones tan cruciales como la responsividad del gobierno y la rendición de cuentas, la participación política más allá del acto de votar, y la competencia política es que la calidad de los indicadores que tenemos a nuestra disposición disminuye a medida que aumenta el número de países estudiados. En una muestra limitada de países, el investigador puede utilizar encuestas de opinión pública nacionales o entre países para hacer preguntas comparables acerca de la participación en organizaciones civiles, la confianza en el gobierno y el apoyo a la democracia. Pero al acumular esos indicadores para conjuntos de muestras grandes, el investigador se ve obligado a depender de sustitutos que no siempre son adecuados. Por ejemplo, en el Proyecto de Gobernanza Global del Banco Mundial, “voz y rendición de cuentas” se miden al agregar respuestas de varias encuestas (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003, p. 91).² Pero, a decir verdad, muchos de los componentes en realidad están midiendo lo que hemos tratado como libertades y dere-

² Incluyen siete encuestas representativas (entre ellas Economic Intelligence Unit, Political Risk Services y World Markets Online), además de cuatro fuentes no representativas (incluidas Gallup y Latinobarómetro).

chos.³ Otros solicitan la percepción de las elites acerca de “cuán probable es que el gobierno permanezca en el poder”. No es necesario decir que un gobierno puede ser estable, pero no rendir cuentas. La estabilidad puede ser ilusoria, un resultado fortuito o el producto (temporal) de un gobierno que, en última instancia, carece de la capacidad de responder ante las demandas sociales. En conjuntos de datos grandes, evaluar los niveles de corrupción entrevistando a personas que hacen negocios con gobiernos de todo el mundo —una práctica ampliamente aceptada— no capta las percepciones de la gente común acerca de la honradez de sus funcionarios públicos.⁴

Por otra parte, reducir el número de casos, a fin de mejorar la confiabilidad de las medidas de las distintas dimensiones de calidad democrática, plantea un conjunto de diferentes retos metodológicos. Mientras mayor sea el número de dimensiones, más difícil será, obviamente, comparar un conjunto pequeño de países. Esto es así, especialmente porque no podemos suponer que en el mundo real los países presentarán valores comparables a lo largo de dimensiones diferentes, a menos que escojamos casos que representan valores extremos de la calidad promedio de la democracia, tales como Costa Rica y Guatemala. Sin embargo, esas comparaciones sólo llevarán a conclusiones triviales, aunque exactas, de que la democracia de Guatemala es de menor calidad que la de Costa Rica, porque Guatemala es una sociedad profundamente desigual y su gobierno no rinde cuentas. La solución más obvia —promediar o agregar las dimensiones separadas de la calidad de la democracia en un solo índice que pueda servir como variable independiente en un estudio, digamos, de la estabilidad democrática— puede decirnos, en promedio, qué democracias ofrecen una amplia gama de buena gobernanza a sus ciudadanos; pero también podría ocultar cuáles de esas dimensiones tienen un efecto realmente importante en el apoyo del que disfrutaban esos regímenes democráticos, especialmente cuando se aplica a un número limitado de casos.

³ Incluye una medida del grado en que el Estado o sus grupos aliados reprimen a sus ciudadanos, y las medidas de Freedom House de libertades civiles, derechos políticos y libertad de prensa.

⁴ Una importante excepción reciente es la “auditoría de ciudadanos” realizada en Costa Rica (O'Donnell, 2004).

Una alternativa es reconocer que las democracias tienen un mejor desempeño en unas dimensiones que en otras y diseñar una investigación para aprovechar esas diferencias, a fin de esclarecer cómo se relacionan entre sí esas dimensiones y con la democracia como un todo. Una estrategia tal dicta que las dimensiones de la democracia sean reducidas —o resumidas— para no perder los indicadores clave. En parte, esto implica combinar las dimensiones que más profundamente se afectan entre sí. Por ejemplo, la protección igualitaria de derechos y la aplicación de la ley se vuelven más difíciles en situaciones de desigualdad económica. Pero esto también nos obliga a aclarar nuestras expectativas teóricas acerca de los componentes de la calidad democrática.

En este artículo, divido las distintas mediciones de la calidad democrática en dos dimensiones: derechos y representación. Trato la protección de derechos, el Estado de derecho, el control de la corrupción y la igualdad como *derechos* y la rendición de cuentas, la responsividad y la participación como *representación*. Al tomar esta decisión, parto de la suposición de que la desigualdad económica y social, que muchos analistas presuponen como la raíz de la inestabilidad democrática y del desencanto masivo con la democracia en América Latina, puede ser menos importante sin la mediación de otras variables. Me pregunto si el público en general se preocupa tanto por un gobierno efectivo como por la rendición de cuentas y la responsividad de su gobierno. Sugiero que, a largo plazo, la competencia, la responsividad y la rendición de cuentas estimulan más la participación y la lealtad a la democracia —en última instancia— que los buenos resultados gubernamentales. No estoy asumiendo, como lo hace una larga tradición en ciencia política, que un *trade-off* entre gobernanza efectiva y estabilidad política, por un lado, y participación, rendición de cuentas y responsividad, por el otro, sea inherentemente necesario. Por el contrario, los ciudadanos no pueden articular sus preferencias en políticas públicas si no tienen garantizados sus derechos y protecciones de ciudadanía, por lo que es difícil ver cómo la democracia podría profundizarse y enriquecerse si es institucionalmente sorda ante quienes deberían proporcionarle su ímpetu.

Fundamento este estudio en una comparación entre Brasil y Chile. Ambos están considerados entre los países más desiguales del mundo actual, compar-

ten ciertos rasgos institucionales, tales como presidencias fuertes, pero varían a lo largo de las dimensiones de derechos y representación. Las agencias de ayuda (*aid agencies*) y las organizaciones de derechos humanos otorgan altas calificaciones a Chile en aplicar el Estado de derecho, proporcionar orden y estabilidad, controlar la corrupción y ser un gobierno transparente que protege los derechos civiles y políticos (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003; Freedom House, 2003). Sin embargo, el gobierno democrático de Chile ha tenido que compartir el poder *de jure* con individuos e instituciones que no tienen orígenes democráticos, el apoyo a la democracia es mediocre, la participación política ha caído rápidamente y tanto la responsividad como la rendición de cuentas han disminuido. Brasil, en cambio, es un país que ha mostrado una gran dificultad para proteger los derechos civiles e imponer uniformemente el Estado de derecho para sus ciudadanos, que ha lidiado con la corrupción y la transparencia de gobierno, pero en donde los mecanismos de representación política, la responsividad y la rendición de cuentas se están volviendo más fuertes. Los partidos políticos se han vuelto más programáticos y cohesionados, se han posicionado sobre temas importantes, al mismo tiempo que la sociedad civil se está organizando mejor. En pocas palabras, la democracia en Chile es menos violenta, más efectiva, más limpia y más justa que en Brasil, pero también es menos responsiva, hay una menor rendición de cuentas y una menor representación.

Parto de la premisa de que, sin importar cuán importante sea nuestra capacidad para medir la calidad democrática, independientemente de las percepciones públicas que cambian rápidamente, ninguna medida de calidad democrática está completa si no tiene en cuenta la manera en que el público la percibe a lo largo de estas dimensiones. De varias bases de datos recopiladas por agencias internacionales, extraigo indicadores comparables de libertad, violencia, igualdad y poder institucional. Utilizo el Latinobarómetro y las encuestas nacionales de opinión pública para evidencias de participación política y satisfacción del público con la democracia, y me baso en mis propias encuestas de opinión legislativa para las pruebas de competencia política. La comparación de dos países nos permitirá evaluar con mayor confiabilidad el concepto

e identificar los efectos particulares de las distintas fortalezas y debilidades en la calidad democrática, que si sólo me hubiera basado en conjuntos de datos grandes.

Dejando de lado los argumentos que atribuyen la debilidad de la democracia a la fortaleza de sus enemigos, los académicos han privilegiado las explicaciones centradas en las variables estructurales que subyacen a la mala distribución del poder y los recursos, así como el diseño de instituciones políticas que han dificultado las reformas. En específico, la mayoría de los observadores atribuyen el fracaso de Brasil en garantizar los derechos ciudadanos y en aplicar el Estado de derecho a una herencia de desigualdad brutal. La debilidad relativa en la rendición de cuentas y en la responsividad del gobierno chileno es atribuida por la mayoría de los observadores a las limitaciones impuestas por instituciones diseñadas por un régimen autoritario que seguía siendo bastante poderoso cuando entregó el poder. Esas explicaciones privilegian la continuidad, por lo que cualquier teoría que pretenda explicar el cambio debe juzgar cuándo pueden superarse esos legados y cuándo no. En la sección empírica de este artículo, me centraré en las decisiones estratégicas de los políticos, la capacidad de movilización de la sociedad civil, y la manera en la que el cambio económico estructural ha desplazado los incentivos de los políticos y las posibilidades y necesidades de acción civil. Las estrategias y las capacidades de los actores políticos pueden expandir o restringir la democracia, y las posibilidades de hacerlo no se pierden en ningún momento. Como veremos, teniendo como fondo la gran región en que se ubican, las democracias tanto de Brasil como de Chile se están volviendo más libres, más fuertes y más justas con el paso del tiempo.

DERECHOS

LIBERTAD Y DERECHOS

En toda América Latina, el proyecto de reestablecer y fomentar los derechos humanos ha avanzado de manera notable, pero el proceso de extender y aplicar los derechos civiles y las libertades que garantiza la constitución —de asociación, de prensa, entre otros— ha sido desigual, descuidado e incompleto. La aplicación de procedimientos burocráticos de acuerdo con la clase social y la discriminación racial, entre otras prácticas informales, debilitan las reglas formales de los sistemas legales y judiciales (O'Donnell, 1996, pp. 39-41). En promedio, los derechos sociales de los trabajadores organizados se han alcanzado más fácilmente que los derechos civiles de los ciudadanos más pobres y más marginados, que no han logrado utilizar sus derechos políticos para obtener derechos sociales. Desde su transición a la democracia, Chile ha recibido calificaciones más altas que Brasil en la protección a la libertad política y los derechos civiles, según encuestas anuales de Freedom House —*Freedom in the World* (Freedom House, 2003)—. La discrepancia entre los dos países durante la mayor parte de la década de 1990 fue mucho mayor en el área de protección de las libertades civiles que en la de derechos políticos.

Libertades y derechos en Brasil

Los párrafos iniciales de la Constitución de 1988 exaltan los principios de soberanía, ciudadanía, dignidad humana, valores sociales y pluralismo político. En esencia, la Constitución extiende las garantías tradicionales de los derechos individuales a los grupos sociales y prohíbe la discriminación de las minorías y, por primera vez en la historia del país, garantiza derechos colectivos a los 250 mil indios de Brasil (posesión de las tierras necesarias para la producción, la conservación ambiental y la reproducción física y cultural). Les concede recursos legales a partidos, sindicatos y asociaciones civiles, los cuales pueden utilizar contra las acciones de otros actores sociales, además de permitirles disputar

ante la Suprema Corte la constitucionalidad de la legislación y las reglas administrativas. Los empleados públicos ganaron el derecho a huelga y ahora todos los trabajadores gozan del derecho irrestricto de formar sindicatos. Los derechos y las garantías individuales son inviolables, junto con la forma federal del Estado, la separación de poderes, el voto directo, secreto, universal y regular. Ciertos derechos, como la libertad de expresión, de prensa y de asociación, fueron restablecidos después del régimen militar. Otros fueron concedidos apenas por la Constitución de 1988. Entre esos “nuevos” derechos civiles se encuentra el *habeas data*, que permitió a todos el acceso a la información de sí mismos en los archivos públicos. Además, la Constitución definió la tortura como un delito para el cual no había fianza ni perdón. También se codificaron los derechos del consumidor y la protección ambiental.

Pero mientras que esos derechos existen en el documento, en la práctica no son bien reconocidos, extendidos ni garantizados. Incluso en un régimen democrático, el Estado ha infringido los derechos de los ciudadanos y no ha garantizado las libertades civiles. En la escala de Freedom House de 1 (más libre) a 7 (menos libre), Brasil recibió una calificación promedio de 2.4 por su protección de los derechos políticos, pero un 3.2 por libertades civiles, de 1985 a 2002 (véase el cuadro 1). Esas calificaciones provienen de la violencia policíaca —especialmente contra los pobres, marginados sociales y negros—, de una penetración imperfecta de la autoridad del Estado en todo el territorio nacional y de un sistema penal sobreextendido. La policía de Brasil rutinariamente tortura a los sospechosos pobres para hacerlos confesar (Pereira, 2000; Pinheiro, 1997; Freedom House, 2003) y en las principales ciudades ha matado a miles de ciudadanos en enfrentamientos que, según ellos, son tiroteos con criminales peligrosos (Brinks, 2004; Holston y Caldeira, 1988, pp. 270-271). De acuerdo con Freedom House (2003), “los derechos humanos, en especial los de los grupos socialmente marginados, son violados con impunidad y en una escala masiva”. La gente común tiene miedo a los agentes estatales y no entiende ni ejerce sus derechos de ciudadanía. En una encuesta realizada en la zona metropolitana de Río de Janeiro en 1997, 57% de los encuestados no pudieron mencionar un solo derecho. Casi la mitad creía que era legal ser encarcelado por el simple hecho

CUADRO 1. DERECHOS Y LIBERTADES: LIBERTADES CIVILES Y DERECHOS POLÍTICOS

	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>
Derechos políticos*	2.4	2.1
Libertades civiles*	3.2	2
Libertad de prensa		
Calificación de Freedom House**	38	18.8
Calificación de Reporteros sin Fronteras, 2001-2002**	22	6.5
Periodistas asesinados 1993-1997	6	4
Periodistas asesinados 1998-2002	0	0
Derecho de acceso a la información pública	Sí	Sí, pero ambiguo
<i>Habeas data</i>	Sí (1988)	No
Población en cárceles		
Población encarcelada por 100 mil	137	204
Detenidos sin juicio (como porcentaje de la población encarcelada)	33.7	40.4
Tasa de ocupación/capacidad oficial	132.0	134.3

Fuentes: Freedom House, 2003; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, pp. 117-119.

* Calificaciones de Freedom House, promedio 1985-2002, para Brasil; 1990-2002, para Chile.

** Las escalas de Freedom House y Reporteros sin Fronteras para libertad de prensa van de 0 a 100; calificaciones bajas indican mayores grados de libertad. Los promedios latinoamericanos fueron 40.4 (Freedom House, 2002), 15.2 (Reporteros sin Fronteras, 2001-2002), 32 (Periodistas asesinados, 1993-1997), y 33 (Periodistas asesinados, 1998-2002).

de ser sospechoso (De Carvalho, 2001, p. 210). Un estudio de 1988 encontró que sólo tres quintas partes de los 4.7 millones de adultos víctimas de un delito habían acudido al sistema judicial. El resto no creía en el sistema judicial (28%), temía represalias (4%) o no quería involucrarse con la policía (9%) (De Carvalho, 2001, pp. 210-211).

El Estado brasileño garantiza tan débilmente los derechos políticos y las libertades civiles en parte porque la policía militar, que patrulla las calles, disfruta de protección constitucional contra las autoridades civiles. Los policías militares son enjuiciados en tribunales militares, donde la justicia es poca y la impunidad común para la mayoría de las transgresiones a la ley. Apenas en 1996, el gobierno aprobó una ley que transfería a las cortes de jueces y jurados civiles la jurisdicción de todos los casos de homicidio intencional por parte de policías militares contra civiles, una reforma que fue más limitada de lo

que originalmente se pensaba (Pereira, 2000, p. 232). Los políticos pueden sacrificar los derechos civiles, a fin de ampliar su atractivo electoral, porque la violencia policiaca en contra de los “criminales” es políticamente popular. La cultura de la desigualdad en Brasil “define a los ciudadanos como un ‘otro’ no relacionado y a la ley como lo que la gente ‘consigue’” (Holston y Caldeira, 1998, pp. 272, 276).

Recientemente, para encarar las graves deficiencias de Brasil en garantizar las libertades civiles, el presidente Cardoso creó un ministerio para defender los derechos humanos, elevó el delito de tortura de ser un delito menor a ser uno grave penado hasta con 16 años de cárcel, y propuso que las violaciones de derechos fueran delitos federales (Pereira y Ungar, 2004). En la década de 1990, disminuyeron los asesinatos cometidos por la policía, probablemente gracias a que han recibido capacitación en derechos humanos (Pereira, 2000, p. 234).

Libertades y derechos en Chile

En general, Chile es hoy día una sociedad relativamente libre. Los trabajadores pueden formar sindicatos sin pedir autorización, así como afiliarse a los ya existentes (aproximadamente 12% de los 5.7 millones de trabajadores de Chile están sindicalizados). Las libertades civiles y los derechos humanos están protegidos de manera más amplia que en casi el resto de América Latina. Durante la década de 1990, Chile recibió en promedio una calificación de Freedom House de 2.1 para derechos políticos y 2.0 para libertades civiles (en América Latina, sólo Costa Rica y Uruguay recibieron calificaciones superiores). En 2001, el gobierno chileno enmendó parcialmente las leyes de censura y, en 2002, el Senado aprobó una iniciativa de ley para eliminar la censura en el cine. Al igual que en Brasil, las prisiones son anticuadas y están sobrepobladas (40% están detenidos sin juicio, cuadro 1).

El mayor reto de Chile para reestablecer y garantizar los derechos civiles y políticos ha sido ajustar cuentas con las violaciones a los derechos humanos que se realizaron durante su régimen militar. Esta tarea se vuelve difícil, porque el ejército recibió, como premio del régimen autoritario saliente, una amnistía

por las violaciones de derechos humanos, y también por la falta de voluntad del sistema judicial durante años para solucionar el problema de manera favorable a las víctimas y sus familias. Durante el primer gobierno democrático de transición, el presidente Patricio Aylwin (1990-1994) encargó un estudio de violaciones a los derechos humanos para promover la reconciliación nacional (el Informe Rettig), pero de todos modos no pudo juzgar a los perpetradores. A diferencia de Brasil, Argentina y Uruguay, en Chile la fuerza policiaca sigue siendo una rama de las fuerzas armadas, no ha habido cambio en su capacitación, y no hay programas nuevos para integrar civiles (Pereira y Ungar, 2004, p. 270). Además, no hubo purgas de personal (como en Argentina), no se reformó el código criminal, ni se establecieron nuevos mecanismos para supervisar a la policía, como la oficina de un *ombudsman* que procesara las quejas de los ciudadanos. Los tribunales militares siguen teniendo jurisdicción sobre casos en los que miembros de la policía han sido acusados de abusar de ciudadanos. Incluso aún no se ha establecido del todo el control presidencial sobre el jefe de las fuerzas policiacas (Pereira y Ungar, 2004, pp. 270, 285).

El arresto domiciliario de Pinochet en Londres —que duró 18 meses— dio lugar a acciones jurídicas en contra de los militares violadores de derechos humanos y a que miembros del sistema judicial procedieran con las investigaciones y acusaciones respecto a los desaparecidos durante su mandato. En 2003, Freedom House aumentó la calificación de Chile sobre las libertades civiles de 2 a 1, luego de que el jefe de la fuerza aérea renunció en medio de acusaciones sobre abusos a los derechos humanos durante la dictadura, y de que el presidente Ricardo Lagos reabriera temas constitucionales polémicos respecto a la supremacía de los civiles sobre las fuerzas armadas. Lagos también creó una “comisión de la verdad y un nuevo trato” para considerar las necesidades de los indios mapuche de Chile, quienes representan dos terceras partes de los 1.2 millones de indígenas (10% de la población total). La ley indígena de 1993 reconoce la existencia del pluralismo cultural en Chile, pero el Estado chileno no ha otorgado reconocimiento constitucional a la nación mapuche ni ratificado los tratados internacionales relevantes. En años recientes, desde que los mapuche han expresado cada vez más sus derechos a las tierras ancestrales que el go-

bierno y la iniciativa privada tratan de desarrollar, unas 200 mil hectáreas han sido reintegradas a sus comunidades (Boccaro, 2004, p. 31).

JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO

Los regímenes democráticos pueden ofrecer derechos civiles mediante iniciativas del ejecutivo y del legislativo, pero no pueden garantizarlos; sólo un Estado puede hacerlo (O'Donnell, 2004). Más que la capacidad del Estado para hacer valer contratos, el “Estado de derecho” en una democracia significa en esencia dos cosas: primero, los ciudadanos necesitan tener un acceso igual al Estado de derecho —la justicia y los sistemas policíacos deben aplicarse de manera universal y predecible— y, segundo, la constitución y la ley deben aplicarse a los funcionarios electos y públicos. Desde su transición a la democracia, la democracia de Brasil ha tenido menos éxito que la chilena en eliminar el desorden, aplicar la ley, imponer la justicia con imparcialidad y controlar la corrupción.

En Brasil, la violencia ha aumentado desde la transición a la democracia. En la década de 1980 y principios de 1990, el Estado no evitó la violencia privada de parte de pistoleros contratados por terratenientes, especialmente en zonas alejadas de la selva amazónica y la frontera agrícola. La violencia ha escalado en la periferia urbana de ciudades como Río de Janeiro, donde las bandas de narcotraficantes mandan “en asociación, o en competencia, con la policía corrupta y los políticos locales” (Freedom House, 2003). Desde 1994, el gobierno federal ha desplegado tropas intermitentemente para restaurar el orden en las 400 favelas de Río, y en octubre de 2002, para proteger la integridad del proceso electoral que los narcotraficantes habían amenazado con interrumpir. De 1990 a 1994, la tasa de homicidios (un indicador comparativo significativo porque es el delito más denunciado) era de 17.2 por cada 100 mil habitantes en Brasil, comparado con 2.6 para Chile; en 1997, era de 25 por cada 100 mil, casi diez veces la tasa de Chile (2.8) (véase el cuadro 2). Más dramático aún es que, en 2002, la tasa de homicidios de hombres jóvenes entre los 15 y los 24 años, fue de 86.7 por cada 100 mil, la más alta del mundo (la cifra correspondiente para Chile fue de 6.1). Los chilenos califican al Estado de modo más efi-

CUADRO 2. ESTADO DE DERECHO

	Brasil	Chile	Promedio de América Latina
<i>Eliminación del desorden</i>			
Tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes:			
Promedio de 1990-1994	17.2	2.6	
1997 ^a	25	2.8	
2000 ^b	23.0	4.5	25.1
Muertes por homicidio de hombres jóvenes 2002 ^c (de 15 a 24 años por cada 100 mil)	86.7	6.1	
Evaluación ciudadana sobre aplicación del Estado de derecho. Escala del 1 al 10 ^d	3.91	5.37	
Recursos dedicados al sistema judicial:			
Recursos financieros como porcentaje del presupuesto nacional	2.1	.9	2.5
Número de jueces por cada 100 mil habitantes	3.6	5.0	4.9
<i>Justicia</i>			
Percepción de la igualdad legal de grupos específicos, 2002 ^e			
Mujeres	78.3	68.9	67.0
Indígenas	34.3	33.5	23.1
Pobres	20.1	19.9	17.8
Inmigrantes	47.6	27.2	30.8
Número de defensores públicos por 100 mil habitantes	1.7	2.7	1.5
<i>Agentes estatales: corrupción</i>			
Probabilidad de sobornar a la policía ^f	52	22	
Probabilidad de sobornar a un juez ^f	36	20	
Probabilidad de sobornar a alguien en un ministerio ^f	39	19	
Índice de la corrupción percibida, 2002			
Transparencia Internacional	4.0	7.5	3.6
Foro Económico Mundial	4.82	6.34	4.52

Fuentes: Organización Panamericana de la Salud, 2004; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, pp. 99, 106, 115-116; Latinobarómetro, 2004, pp. 54-55.

^a Cifras de 1990 a 1999 tomadas de la Organización Panamericana de la Salud. Los datos de 1995 a 1999 para Chile están disponibles sólo para 1997. La tasa de 25 también representa la tasa promedio de homicidios de 1996 a 1999.

^b Cifra para el año 2000 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

^c Fuente original: datos del Ministerio de Salud de Brasil, publicados en el sitio de Internet del periodo brasileño, *O Estado de São Paulo*, con el encabezado "Brasil en primer lugar [del mundo] en la lista de homicidios de jóvenes entre los 15 y 24 años".

^d En una escala del 1 al 10 donde 1 significa que el Estado no está logrando cumplir ninguna ley y 10 significa que el Estado está logrando un cumplimiento total de las leyes, ¿dónde colocaría usted al Estado?

^e "Y pensando en cómo funcionan las cosas en este país, ¿diría usted que en la práctica (una mujer, un indígena, un pobre, un inmigrante) puede disfrutar de sus derechos siempre, casi siempre, casi nunca o nunca?"

^f "Imagíne que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara qué probabilidad hay aquí de sobornar a policías para evitar una detención (a un juez para conseguir una sentencia favorable, a alguien en un ministerio para poder conseguir un contrato o una concesión). ¿Qué le diría usted?" Los que respondieron "Tiene muchas probabilidades" más "Tiene bastantes probabilidades".

ciente para establecer el Estado de derecho que los brasileños. Le dan a Chile una calificación de 5.37 en una escala de 10 puntos, en oposición al 3.91 de Brasil (cuadro 2). El hecho de que el Estado no logre controlar la violencia surge de la ineficiencia, la poca capacitación y los bajos salarios de la fuerza policiaca, así como del correspondiente fracaso del sistema judicial.

En Brasil, los privilegiados logran con éxito eximirse de la ley, mientras que los pobres y la población de color sufren la dura aplicación de la justicia legal. Es más probable que los negros acusados de crímenes violentos en los tribunales de São Paulo permanezcan encarcelados mientras se realiza el juicio, dependan de defensores de oficio y sean condenados y severamente castigados (Adorno, 1995, pp. 54-55, 62-63). A mediados de la década de 1980, la población de presidiarios de color en São Paulo (52%) era más del doble que la proporción de la población de color en el estado (22.5%). También se observó una tendencia similar en Río de Janeiro, donde la población de presidiarios “negros” y “pardos” llegó a 70% en un estado donde la población de color era de sólo 40% (Fry, 1999, p. 189).

Los tribunales civiles y militares de Brasil no han logrado sancionar a los poderosos, ni proteger a los ciudadanos de los abusos del Estado o de agentes estatales, ni hacer que la policía militar rinda cuentas por cometer abusos de los derechos civiles (Holston y Caldeira, 1998, p. 274; Pereira, 2000). En parte, esto se debe a que el sistema judicial está sobrecargado. Sólo hay 3.6 jueces por cada 100 mil habitantes, muy por debajo del promedio chileno de 5.0 (el promedio de América Latina es de 4.9) y sólo 1.7 defensores públicos por cada 100 mil habitantes, en comparación con 2.7 de Chile (cuadro 2). Pero la falta de recursos no puede explicar el fracaso del sistema judicial para actuar en casos prominentes. En los ejemplos más espectaculares, los tribunales no han podido condenar, ni siquiera enjuiciar, a los autores de masacres muy conocidas de niños de la calle, ni tampoco a la policía militar y grupos paramilitares implicados en masacres rurales que intimidaban despiadadamente a los trabajadores sin tierra. De acuerdo con la Comisión de Tierra Pastoral de la Iglesia Católica, de 1964 a 1992 hubo 1,730 asesinatos de campesinos, trabajadores rurales, dirigentes sindicales y abogados, así como de personas religio-

sas que brindaban asesoría en conflictos rurales y laborales; de ellos, sólo 30% de los casos fueron llevados a juicio, y sólo hubo 18 condenas (Pinheiro, 1997, p. 272). El constante fracaso del sistema judicial para condenar a los implicados en la masacre de los más débiles de la sociedad contribuye a la sensación de impunidad. En Brasil, la gente a menudo toma la ley en sus propias manos, y se informan cientos de linchamientos y ejecuciones de la muchedumbre (Freedom House, 2003).

Todo indica que la gente común está consciente de esta aplicación desigual de la ley. En una encuesta de opinión realizada en Río de Janeiro a fines de la década de 1990, sólo cerca de 4% creía que todos eran iguales ante la ley. Casi 94% de los encuestados creían que los ricos eran inmunes a la ley y 68% coincidían en que los negros sufrían más que los blancos (Fry, 1999, p. 188). Más de tres cuartas partes de brasileños y casi 70% de los chilenos creen que las mujeres disfrutan de igualdad legal con los hombres, pero sólo una tercera parte de los encuestados en ambos países percibía que el sistema legal era justo para los grupos indígenas y sólo una quinta parte creía que el sistema era justo para los pobres (cuadro 2). El que haya tan poca diferencia entre Brasil y Chile en este punto es sorprendente, ya que la desigualdad en la aplicación de la ley en Brasil ha recibido mucha atención negativa; mientras que se refiere a Chile como un “líder en América Latina en términos de programas legales para los pobres” (Garro, 1999, p. 283).

Se percibe que Chile es el país menos corrupto en América Latina. En el “índice de percepción de la corrupción” del 1 al 10 de Transparencia Internacional, donde 10 es el más limpio y 1 el más corrupto, su calificación se mantuvo cerca de 7.4 en 2000-2003, luego de haber caído hasta 6.9 a fines de la década de 1990.⁵ En 2002, Chile estaba catalogado como el país número 17 menos corrupto del mundo, apenas detrás de Estados Unidos. Brasil arrancó en

⁵ El índice de percepción de la corrupción es una encuesta de encuestas, que refleja las percepciones de los empresarios y los analistas del país, tanto los que residen en él como los que viven en el extranjero. El Proyecto de Gobernanza Global del Banco Mundial también midió el control de la corrupción en todo el mundo en 2002 (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003). En una escala de -2.5 a 2.5, Chile logró una calificación de 1.55 para control de la corrupción, mientras que Brasil obtuvo -0.05. Por mucho, Chile tuvo la calificación más alta de América Latina y se colocó en el 91° percentil del mundo. Brasil se ubicó en el cuarto lugar en control de la corrupción, después de Chile, Costa Rica y Uruguay, y en el 57° percentil en todo el mundo.

1995 desde una base mucho menor de 2.7. Pero en la última década ha llevado a cabo acciones para controlar la corrupción y su calificación de Transparencia mejoró constantemente hasta alrededor de 4.0 desde 1999. En 2002, Brasil se catalogaba como el país número 45 menos corrupto del mundo; los únicos países latinoamericanos que se percibían como menos corruptos en la encuesta de Transparencia Internacional, además de Chile, eran Uruguay y Costa Rica.

Las percepciones públicas, que importan casi tanto como los informes reales pues las investigaciones por lo general dejan ver sólo los casos más espectaculares de asuntos públicos, confirman esas tendencias. Cuando se les preguntó si describirían que en su país la probabilidad de sobornar a un funcionario público para evitar una detención, a un juez para conseguir una sentencia favorable o a alguien en un ministerio para obtener una concesión favorable era de buena a fuerte, sólo una quinta parte de los chilenos respondieron afirmativamente a cada una (cuadro 2). En contraste, 36% de los brasileños creían que era probable que se sobornara a un juez, 39% a un funcionario de un ministerio y 52% a la policía. En 2003, 56% de los brasileños, pero sólo 6% de los chilenos, decían haber experimentado la corrupción de manera directa (el promedio de América Latina era de 21 por ciento).

En la década de 1990, Brasil no mantuvo un Estado de derecho democrático. La ilegalidad era desenfrenada en la frontera y en la periferia urbana. Los mismos agentes estatales encargados de llevar la ley a esas zonas eran corruptos y violentos, y a menudo mataban impunemente. Los tribunales no aplicaban la ley con justicia. Los derechos civiles seguían siendo un privilegio de la elite, la gente común le tenía miedo a la policía y no buscaba reparación de los tribunales, y la aplicación de la ley fracasó de manera espectacular. En cambio, en el dominio del Estado de derecho, Chile es una democracia de alta calidad. Su tasa de homicidios es comparable con la de Estados Unidos, así como su tasa de percepción de la corrupción.

IGUALDAD Y DESIGUALDAD

La desigualdad inquietaba a T. H. Marshall (1950), pero él no creía que lo que llamaba “desigualdad cuantitativa” fuera un obstáculo para la ciudadanía. Todos los ciudadanos eran iguales por definición e igualmente capaces de ejercer los deberes, así como de disfrutar los derechos de la ciudadanía. Pero, ¿acaso llega un punto donde la desigualdad extrema pone en riesgo el ejercicio de la ciudadanía y la calidad de la democracia? ¿Qué genera más problemas para la calidad de la democracia: la división entre los pobres y los ricos de una sociedad —que puede amenazar la igualdad política— o un umbral de acceso a la educación y a la información tan bajo que debilita la capacidad de ejercer las responsabilidades de la ciudadanía? Para Marshall, el nivel del umbral era más significativo para la ciudadanía democrática que las dimensiones de la brecha social. Chile y Brasil sufren de brechas de desigualdad parecidas, pero en Brasil hay más pobres por debajo del umbral mismo de alfabetización.

La distribución de ingreso personal en Brasil es terriblemente desigual. La participación del ingreso nacional captado por el 10% más rico de la población aumentó constantemente de 40% en 1960 a 52% en 1989, cuando el 20% más pobre recibió sólo 2%. En 1995, la participación del 10% más rico cayó ligeramente a 48%, y el empeoramiento del coeficiente de Gini se mitigó después de alcanzar la alta puntuación de 0.64 en 1980. En 1999, el coeficiente cayó a 0.60, pero seguía siendo el tercero más alto en el mundo después de Sudáfrica y Malawi. Por la disparidad entre el ingreso promedio del 10% más rico y el 40% más pobre, así como entre la quinta parte más rica y más pobre de la población, Brasil es el país más desigual del mundo.

La desigualdad del ingreso, la desigualdad de oportunidades de vida y la desigualdad en la distribución de los derechos sociales de los ciudadanos se reproducen en las regiones. Los estados del noreste contienen 28% de la población de Brasil, pero en 1999 generaron sólo 13% del producto interno bruto. En 2000, 47% de la población adulta en el noreste tenía menos de tres años de escolaridad, el doble que la tasa del sur y del sureste, y 1.5 el promedio nacional. La tasa de mortalidad infantil en el noreste era aún más del doble del nivel del

sur y sureste. La sociedad brasileña también está estratificada por color. Existe el doble de probabilidad de que los brasileños de color —cerca de la mitad de la población (de acuerdo con el censo de 2000, los negros representan 6% de la población y los pardos [mulatos] 39%)— sean analfabetos, se les obstaculice su ascenso en la vida pública y privada, y ganen menos de la mitad que sus compatriotas blancos (Suarez Dillon Soares, 2000). Además, la discriminación racial llega hasta el sistema judicial. Ya hemos visto que es más probable que los brasileños negros sufran de un duro trato a manos de la policía y que sean encarcelados. Al igual que la población negra, los indios brasileños también han sido muy desfavorecidos desde que los portugueses codiciaron la mano de obra indígena y las tierras ricas en recursos naturales. En el extremo, la esclavitud existe en el Brasil moderno. En las zonas rurales, cuando menos 90 mil personas han sido esclavizadas en algún momento durante un periodo de 25 años que concluye a mediados de la década de 1990 (Pinheiro, 1997, p. 270).

Puesto que la mayoría de los brasileños no trabaja en el sector formal de la economía, la mayoría no disfruta de derechos tales como seguro de desempleo y jubilación. Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir tratamiento médico en instalaciones públicas o privadas convenidas desde 1987, pero en la práctica, el acceso al sistema de salud es desigual. La tasa de mortalidad infantil de Brasil (50 muertes infantiles por cada mil niños menores de cinco años) es una de las más altas del mundo. La pobreza extrema ha negado durante mucho tiempo la educación a un gran segmento de la población. Sin embargo, el alfabetismo ha ido creciendo poco a poco en Brasil desde 1960 —cuando sólo 60% de la población era mínimamente alfabeta—, hasta el 2000 cuando 84% alcanzó ese umbral. Una inversión significativa en educación de parte del gobierno de Cardoso (1995-2000) pudo haber ayudado a aliviar la desigualdad de ventajas (*inequality of advantage*) en Brasil. Entre 1991 y 1999, la matrícula escolar entre los 7 y los 14 años aumentó de 86 a 97%, y la proporción de adultos que no habían completado tres años de escolaridad disminuyó de 41 a 31%. Además, presionado por el movimiento de los trabajadores sin tierra (MST), el gobierno de Cardoso otorgó viviendas en dos periodos a más de 600 mil familias de campesinos sin tierra, tres veces más que en los 30 años anteriores.

Suele decirse que en Chile, durante el régimen militar, un selecto grupo era capaz de concentrar la riqueza, mientras que el desempleo crecía estrepitosamente y hasta una tercera parte de la sociedad fue lanzada a trabajar en el sector informal, sin derechos laborales ni protección social. La privatización del sector salud y las pensiones durante el régimen de Pinochet, y la descentralización de la educación pública a los gobiernos locales con pocos recursos, también hicieron de Chile una sociedad menos igual. Desde la transición a la democracia, los números de los que viven en la pobreza se han reducido, pero la proporción de la desigualdad no lo ha hecho. En 1998, el índice de Gini para Chile de 0.57 era el tercero más alto de América Latina (sólo Colombia, junto con Brasil, eran más desiguales). La desigualdad en Chile se ve exacerbada debido a la concentración de riqueza en el grupo de ingresos del decil superior: excluyendo al 10% superior, su índice de Gini era de 0.27. Un ejercicio similar para Brasil redujo el coeficiente de Gini a sólo 0.43. Sin embargo, Chile es una sociedad más alfabetizada que Brasil. Sólo 4% de adultos eran analfabetos en 2000, y la tasa de alumnos inscritos en educación superior en Chile es más que una vez y media la tasa de Brasil. De igual modo, la tasa de mortalidad infantil de Brasil a fines de la década de 1990, era tres veces y media la de Chile (véase el cuadro 3).

Las mujeres han obtenido más logros hacia la igualdad en Brasil que en Chile. La constitución brasileña sustituyó el concepto de *pater familiae* —que atribuía mayor autoridad al hombre como cabeza de una pareja casada— con el concepto de autoridad igual y compartida. La ley que absolvía a los hombres de asesinar a sus esposas en caso de “legítima defensa de su honor” fue abrogada en 1991. El Congreso brasileño aprobó un nuevo código civil en 2001 que le otorgaba a hombres y mujeres igualdad en derechos y obligaciones ante la ley, además de eliminar el término “poder paterno” (Htun, 2003, pp. 113, 157). En cambio, en Chile, los códigos legales familiares que permiten a la mujer compartir la propiedad marital fueron revisados apenas recientemente y Chile seguía siendo uno de los tres países en el mundo que prohibía el divorcio hasta mayo de 2004. Sin embargo, sólo 8.6% de los lugares en la Cámara de Diputados brasileña son ocupados por mujeres, una cifra que ronda la mitad del promedio de América Latina de 15.5 (cuadro 3). El gobierno de la Concertación

CUADRO 3. IGUALDAD Y DESIGUALDAD

	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Promedio de América Latina</i>
Coefficiente de Gini, 1999	0.64	0.56	
Porcentaje que vive debajo de la línea de pobreza, 2001	36.9	20.0	
Participación del ingreso del 10% superior	48.0	45.6	
Porcentaje de lugares en la cámara baja ganados por mujeres:			
1986-1989	5.3	5.8	8.0
1994-1997	7.0	10.8	9.9
2001-2002	8.6	12.5	15.5
Desnutrición infantil	10.5 (1996)	1.9 (1999)	18.9
Porcentaje de disminución	15.4 (1989-1996)	7.7 (1986-1999)	4.2
Analfabetismo de adultos (15+)			
1990	19.1	5.9	16.6
2000	14.8	4.2	12.7
Mortalidad infantil			
1970-1975	90.5	68.6	80.7
1995-2000	42.1	12.8	33.3
Esperanza de vida			
1970-1975	59.5	63.4	60.5
1995-2000	67.2	74.9	69.8
Educación primaria, secundaria y superior:			
Tasa neta de primaria	96.5	88.9	92.0
Tasa neta de secundaria	68.5	71.8	55.1
Tasa neta de superior	14.8	37.5	27.1

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, pp. 91, 127-131 y 135.

creó un ministerio para asuntos de la mujer, incorporó la igualdad legal de las mujeres y los hombres a la Constitución, y el presidente Lagos nombró a cinco mujeres entre los 16 miembros de su gabinete. Ahora, Brasil confiere a las parejas del mismo sexo los mismos derechos que a las parejas casadas con respecto a pensiones, beneficios de seguridad social e impuestos.

REPRESENTACIÓN

RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA EN PRINCIPIOS Y EN LA PRÁCTICA

La rendición de cuentas y la responsividad son difíciles de separar, porque las dos dimensiones están relacionadas analíticamente. Manin, Przeworski y Stokes (1999, pp. 9-10) definen muy bien que un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir a los gobiernos representativos de los no representativos y pueden sancionarlos apropiadamente, manteniendo en el poder a los que tienen buen desempeño y sacando a los que no. Pero las elecciones no son el único mecanismo de lo que O'Donnell (1998) llama la rendición de cuentas "vertical" (*vertical accountability*). Smulovitz y Peruzzotti (2000), entre otros, invocan una noción más amplia de "rendición de cuentas social" (*societal accountability*) para referirse a la capacidad de los ciudadanos de vigilar a los agentes del gobierno e incluso activar los mecanismos de "rendición de cuentas horizontal" (*horizontal accountability*). A su vez, la rendición de cuentas horizontal se refiere a la capacidad de los actores institucionales de investigar, supervisar y sancionar las acciones ilícitas de funcionarios del gobierno y de agencias estatales (O'Donnell, 1998; Diamond y Morlino, en prensa). Pueden mencionarse tribunales para someter a policías y presidentes ante la ley nacional, contralores que vigilen la asignación de fondos públicos, un *ombudsman* para defender a los ciudadanos comunes de las malversaciones burocráticas y la negligencia, y una legislatura electa para equilibrar al ejecutivo y servirle de contrapeso.

Rendición de cuentas horizontal en Brasil

Brasil ha recorrido un largo trayecto desde los días del régimen militar, cuando el Ejecutivo podía infringir las libertades civiles de manera rutinaria. Ahora existen límites constitucionales a las prerrogativas del Ejecutivo para invocar un estado de sitio en época de paz, censurar a la prensa, las telecomunicaciones y la correspondencia privada y quitarle la inmunidad a diputados federales

y senadores. Sin embargo, la Constitución de 1998 enviste al Ejecutivo de Brasil de amplios poderes formales. En la escala elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el presidente de Brasil disfruta de una calificación de 0.56, la segunda más alta de América Latina (se considera que sólo el presidente de Chile es más poderoso), muy por encima del promedio de 0.31 de América Latina (véase el cuadro 4). El presidente también es considerablemente más fuerte frente a la Legislatura en la actualidad que en el periodo 1945-1964 (Figueiredo, 2003), con considerables facultades para definir la agenda legislativa, así como con la autoridad para emitir decretos llamados “medidas provisionales” que tienen fuerza temporal de ley, siempre y cuando el ejecutivo los renueve, y a menos o hasta que el Congreso los rechace. En la práctica, desde 1985 se han emitido y renovado cientos de decretos, mientras que sólo se han invalidado unos cuantos.

Tal vez el mecanismo de supervisión más importante del que goza el Congreso sobre el Ejecutivo sea el Comité Investigador Parlamentario (CIP) establecido por la Constitución de 1988. El Congreso puede formar un CIP para investigar agencias estatales, a sus propios miembros o al presidente, aunque en la práctica es difícil que los legisladores ejerzan contrapesos efectivos sobre el Ejecutivo (Figueiredo, 2003, pp. 190-191). Una segunda institución que puede servirle de contrapeso al Ejecutivo es el Tribunal de Cuentas (*Tribunal de Contas*). Aunque formalmente es parte de la rama legislativa del gobierno, el Tribunal de Cuentas funciona más como una agencia independiente que supervisa las cuentas rendidas por el presidente para todas las administraciones directas e indirectas del gobierno brasileño, y puede investigar las cuentas del Congreso. Sus miembros tienen titularidad y las Naciones Unidas consideran que tienen “fuertes” poderes de supervisión (cuadro 4). Una tercera institución es el Ministerio Público, que formalmente depende de las ramas ejecutiva y judicial del gobierno (durante el régimen militar, formaba parte del Ejecutivo). El Ministerio Público es responsable de defender los intereses constitucionales de los ciudadanos y la sociedad en su conjunto, inclusive de salvaguardar los derechos colectivos (tales como la protección al ambiente y al consumidor) y los derechos de las minorías, y supervisar la administración pública tanto fe-

CUADRO 4. RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD

	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Promedio de América Latina</i>
<i>Rendición de cuentas democrática</i>			
Facultades presidenciales formales: Índice ^a	0.56	0.58	0.31
Agencias de supervisión: Contraloría	Fuerte	Fuerte	
Porcentaje de votos ganados por los partidos sin representación política	1.4	8.9	4.3
Índice de desproporcionalidad electoral ^b	3.8	7.2	5.6
<i>Responsividad democrática</i>			
Apoyo a la democracia (promedio 2000-2004) ^c	36	52	54
Satisfacción con la democracia (promedio 2000-2004) ^d	23	32	30
Confianza en el gobierno (2003) ^e	42	46	24
La democracia es el mejor sistema de gobierno (promedio 2003-2004) ^f	69	71	68
Importancia del voto ^g	59	53	60
Votos válidos como porcentaje de la población en edad de votar	54.6	66.6	56.1
Índice (promedio)	47	53	49
Empadronados como porcentaje de la población en edad de votar	92.4	83.6	89.3
Votantes como porcentaje de la población en edad de votar	75.9	74.4	62.7
Los políticos tienen posibilidad de recuperar la credibilidad ^h	66	39	49
<i>Gobernanza democrática</i> ⁱ	0.14	7.7	

Fuentes: Latinobarómetro (2003, 2004); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004, pp. 87, 92, 93, 94 y 96); Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003, pp. 98, 101, 104, 107, 110, 113).

^a Medidas promedio de los índices de los poderes Legislativo y no Legislativo (promedio de calificación de la capacidad del Legislativo para censurar al gabinete y la capacidad del Ejecutivo de disolver al Congreso).

^b La desproporcionalidad electoral, que se refiere a la diferencia entre curules y votos obtenidos por los partidos, se calcula elevando al cuadrado la suma de las diferencias entre los votos y las curules obtenidos por cada partido para la Cámara Baja, dividirlos entre dos, y luego obtener la raíz cuadrada de este resultado. Una calificación alta indica que la relación entre curules y votos es desproporcional.

^c Porcentaje que está de acuerdo con la afirmación: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

^d Porcentaje que respondió que están “muy satisfechos” y “más bien satisfechos” con el funcionamiento de la democracia en el país.

^e Porcentaje que expresó “muchísima confianza” y “algo de confianza” en el gobierno.

^f Porcentaje que estuvo de acuerdo con la afirmación: “La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”.

^g Porcentaje que respondió que “Como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro” (y que no estuvo de acuerdo con “Independientemente de cómo vote, no hará que las cosas estén mejor en el futuro”).

^h Porcentaje que respondió que “La política depende de la gente que está a cargo y todos tienen la oportunidad de recuperar su credibilidad” (y que no estuvo de acuerdo con la afirmación: “Algunas personas dicen que la política y los políticos han perdido su credibilidad y parece que no la podrán recuperar”). La calificación de Brasil es la más alta de América Latina.

ⁱ Llegué a estas calificaciones sumando las puntuaciones del Banco Mundial (en una escala de -2.5 a 2.5) para voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción, que los autores derivan de las respuestas a las múltiples encuestas.

deral como estatal. La independencia de sus casi 10 mil funcionarios que trabajan en oficinas de los estados, y más de 300 en el ámbito federal, está salvaguardada por un puesto de por vida. Pero hay algunos límites a la efectividad de esta oficina: los fiscales dependen, en general, de investigaciones policíacas inadecuadas, el acceso a los bancos privados y a los registros de impuestos, que debe ser autorizado por los tribunales, sólo se consigue 60% de las veces. No obstante, entre 1997 y 2000, más de 200 alcaldes anteriores o en funciones, acusados por miembros del Ministerio Público, fueron condenados por malversación de fondos públicos, y cientos enfrentaron acusaciones similares (Sadek y Cavalcanti, 2003, pp. 209-211, 213-215 y 225).

Rendición de cuentas horizontal en Chile

Chile emergió de un régimen autoritario, por lo que se consideraba ampliamente la presidencia más poderosa de América Latina y una de las más poderosas del mundo (Mainwaring y Shugart, 1997, p. 49). Con las reformas de la Constitución de 1980, el Ejecutivo ya no puede disolver la Cámara de Diputados durante su periodo, ni exiliar a sus enemigos, ni proscribir los derechos civiles durante estados de sitio ilimitados. Sin embargo, el presidente ejerce una gran cantidad de poder mediante áreas designadas constitucionalmente de iniciativa exclusiva para la legislación propuesta —especialmente, el proceso presupuestal— con un alto umbral (dos terceras partes) para anular un veto presidencial. El Ejecutivo chileno goza de otras prerrogativas constitucionales y estatutarias —incluida la capacidad de fijar la agenda legislativa mediante el uso de urgencias ejecutivas declaradas, una prerrogativa a la que el presidente Aylwin recurrió en 40% de las leyes que envió al Congreso en sus primeros dos años en el cargo, lo que aumentan aún más su habilidad para controlar el proceso legislativo (Siavelis, 1997, pp. 325-328).

Durante muchos años, la rama judicial de Chile no actuó como un agente de rendición de cuentas horizontal. Si bien el poder judicial formalmente mantuvo su independencia durante la dictadura de Pinochet, era inherentemente conservador y defendía leyes autoritarias. Durante el gobierno de Aylwin, la

Suprema Corte de manera unánime mantuvo la constitucionalidad de la amnistía en los casos de desaparecidos (antes de que se llevaran a cabo las investigaciones) y rechazó las decisiones de tribunales menores que desafiaban esta regla, sancionando a los distritos y jueces que trataran de romper este patrón (Hiblink, 2003, pp. 80-83). El presidente Aylwin no fue capaz de reformar la rama judicial y crear un *ombudsman*, pero el gobierno de Frei (1995-1999) lo logró al promulgar cambios estructurales fundamentales a la Suprema Corte, incluida la ampliación de su tamaño y la institución de un nuevo sistema de nombramiento para los magistrados (Hiblink, 2003, pp. 83-84). Un año después de que entraron en vigor las reformas, la Corte emitió reglamentos que modificaban su posición anterior sobre la aplicación de la ley de amnistía.

Rendición de cuentas vertical en Brasil

Para que los ciudadanos puedan discernir si un gobierno los representa o no, los gobiernos deben significar algo, y los ciudadanos deben saber qué es ese algo. Puesto que en las democracias modernas, con pocas excepciones, los candidatos a puestos gubernamentales y a formar gobiernos expresan sus intenciones mediante un programa de partido, el sistema de partidos no puede disfrazar el verdadero significado de los votos de los ciudadanos. Brasil tiene una historia de partidos con raíces débiles en el electorado, altos niveles de representantes que cambian su afiliación partidista y elecciones disputadas por políticos que cultivan el voto personal. Desde la transición a la democracia y especialmente en la década de 1990, los partidos brasileños se han fortalecido y sus delegaciones son más estables. Las tasas de cambio de partido han disminuido vertiginosamente desde 1990-1994, cuando 198 diputados (de un total de 503) cambiaron de partido, a 169 (de un total de 513) entre 1995 y 1998, y 92 de 1998 a 2001.⁶ También ha aumentado el índice de Rice de cohesión partidaria en el voto legislativo, de 68 en el periodo de 1986 a 1990, a 80 de 1995 a 1998 (Figueiredo y Limongi, 1999, p. 112).⁷ Además, mis propias encuestas en los

⁶ Las cifras provienen de una comunicación personal con Scott Desposato y de cálculos propios.

⁷ El índice de Rice representa la diferencia entre el porcentaje de los miembros del partido que votan "sí" y el porcentaje de los miembros del partido que votan "no", promediado sobre los votos en un congreso particular.

congresos muestran que las opiniones de los legisladores brasileños sobre una amplia gama de temas económicos clave y de política social se acumulan a lo largo de las líneas del partido cuando menos al igual que en Chile.⁸ Finalmente, las tasas de volatilidad electoral han disminuido de poco más de 45% para elecciones de la Cámara de Diputados en 1986 y 1990 (Mainwaring, 1999, pp. 128, 108) a cerca de 15% para las elecciones en 1998 y 2002.⁹ Desde luego, la volatilidad electoral nos dice que los partidos se están estabilizando y que de una elección a la siguiente los votantes pueden, por tanto, reconocerlos. También nos dice que los votantes no los están rechazando en las urnas, como esperaríamos si quisieran sancionarlos.

La rendición de cuentas vertical en Brasil está limitada por la mala distribución de las curules en la cámara baja del Congreso. La Cámara de Diputados está compuesta por 513 representantes de 26 estados más el Distrito Federal. El tamaño de la delegación de cada estado está determinado en proporción de su población; pero la Constitución establece un mínimo de 8 y un máximo de 70 diputados por estado, lo que produce una sobrerrepresentación de los menos poblados y una subrepresentación de los estados más densamente poblados. Un diputado del estado de São Paulo, el más subrepresentado en la unión federal brasileña, puede representar 35 veces el número de personas que un diputado del estado amazónico de Roraima. Esta distorsión de la rendición de cuentas electoral fue una invención del régimen militar para darle más a sus seguidores de las regiones del norte y el noreste del país y subrepresentar de manera deliberada los bastiones de la oposición en el sureste más desarrollado.

⁸ Realicé una encuesta en la legislatura chilena de 1998 y en el congreso brasileño de 1999-2000. En ambos países, se invitó a los miembros a participar mediante cartas y visitas de estudiantes egresados que entregaban un cuestionario original de 16 páginas en la oficina de cada miembro del Congreso. Este procedimiento produjo una tasa de respuesta de 31% en Chile (51/165). En Brasil, estudiantes de la Universidad de Brasilia realizaron entrevistas personales. La tasa de respuesta en Brasil —25% (151/594)— fue menor que la de Chile, pero la muestra es bastante representativa de la legislatura por partido y región. La cohesión partidista ante temas importantes de política económica se midió calculando la desviación estándar, promediada entre las áreas. Las calificaciones por partido fueron 0.70 para la Concertación chilena, 0.73 para el Partido de los Trabajadores de Brasil, 0.87 para el Partido de Democracia Social Brasileña, 1.02 para la coalición de partidos de la derecha chilena, 1.17 para el Partido del Movimiento Democrático Brasileño y 1.18 para el Partido del Frente Liberal.

⁹ El índice de volatilidad electoral de Pederson se calcula agregando el cambio neto en porcentaje de votos (o lugares) ganados o perdidos por cada partido de una elección a la siguiente, y luego dividiéndolo entre dos.

Finalmente, los ciudadanos brasileños a veces han ejercido la rendición de cuentas social y, mediante protestas masivas, han activado el sistema de pesos y contrapesos de los actores estatales. En el episodio más famoso, en 1992, cuando parecía que el Congreso no iba a acusar al presidente Fernando Collor de Mello, brasileños de más de ochocientos sindicatos, grupos religiosos, asociaciones profesionales y movimientos sociales organizados bajo el Movimiento por la Ética en la Política tomaron las calles para presionar por el voto exitoso del Congreso.

Rendición de cuentas vertical en Chile

Como parte del legado de Pinochet, el régimen democrático de Chile heredó varias instituciones en lo que Manuel Antonio Garretón (1995) llamó “enclaves autoritarios”, que fueron diseñadas para limitar el alcance de la acción del gobierno, aislar a los encargados de tomar decisiones y “proteger” a la democracia de la soberanía popular. La más notable son los senadores “designados”: nueve senadores no electos nombrados por el presidente y por los jefes de las fuerzas armadas y la policía nacional. El Consejo de Seguridad Nacional y la Corte Constitucional, cuyos siete miembros deben aprobar cualquier cambio a la constitución, gozan de una importante gama de facultades y han tenido una fuerte representación de jefes de los servicios militares nombrados en la época de Pinochet.

Relativamente menos atención se ha brindado a aquellos rasgos institucionales que son democráticos pero limitan la rendición de cuentas vertical. El Congreso fue físicamente removido de la ciudad capital de Santiago, enviado a la ciudad costera de Valparaíso y reducido de 150 diputados en 1973 (cuando la población de Chile era de sólo 11 millones) a 120 (para una población total de 15.6 millones), mientras que el Senado se redujo de 60 a 38 senadores electos y 9 designados. Además, los gobiernos regionales y provinciales, hasta la fecha, no son elegidos. El gobierno unitario de Chile está dividido en 13 regiones administrativas, subdivididas en 53 provincias. Los “intendentes”, los jefes del ejecutivo de las regiones, no son elegidos, como ocurre en prácticamente toda

América Latina, sino que son nombrados por el presidente. Las provincias son administradas de manera similar por gobernadores nombrados y consejos de asesores económicos y sociales. Además, los distritos electorales del Congreso no corresponden con esos distritos político-administrativos. Los únicos puestos ejecutivos subnacionales que son electos en Chile actualmente son los alcaldes de las divisiones del gobierno local de las provincias llamadas comunas. La elección directa de los alcaldes fue una reforma importante lograda por el gobierno de la Concertación de 1992, y tal vez la más importante para promover la rendición de cuentas vertical.

La sociedad civil chilena ha estado menos activa que la brasileña desde 1990 y, por tanto, ha ejercido menos rendición de cuentas social. La capacidad de los medios chilenos de actuar como un agente de rendición de cuentas fue restringida en la primera década del régimen democrático. Si bien formalmente los medios operan sin restricciones, Human Rights Watch documentó, en 1998, los casos de 25 periodistas acusados desde 1990 de difamación de una autoridad pública según el Artículo 6 (b) de la Ley de Seguridad del Estado (citado en Hite y Morlino, 2004, p. 57). Esas acusaciones las hizo principalmente el ejército por reportajes que investigaban la corrupción militar pasada (en la época del régimen militar) y actual (en la época del régimen democrático). Como también informa Americas Watch, tanto los medios masivos como la prensa escrita se censuran solos y deciden no publicar noticias por temor a costosas batallas legales. En tiempos más recientes, hay razones para creer que los medios se han vuelto más independientes. Un observador le ha dado crédito recientemente a los medios por abandonar su “papel casi litúrgico de representar ante las masas las bondades de las instituciones de la ley y el orden”, y volverse uno de los “principales actores en la expresión y aceleración de los cambios culturales en el país” (Güell, 2004, p. 7).

Responsividad

Manin, Przeworski y Stokes (1999, p. 9) definieron que un gobierno es responsivo si adopta políticas que los ciudadanos señalan como preferidas, sea en las

encuestas públicas, mediante la acción política directa o al votar por plataformas particulares. Sin embargo, la conexión entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas del gobierno es notoriamente difícil de establecer y mucho más dura de medir. Algunos resultados de las políticas públicas pueden ser moldeados por fuerzas que están fuera del control de la administración y no por el grado en el que un gobierno estaba tratando de responder a las preferencias de los ciudadanos. Además, los gobiernos que dan marcha atrás a políticas públicas y violan los mandatos electorales pueden decir que están respondiendo a las necesidades reales de sus electores, especialmente en circunstancias cambiantes, una afirmación que a menudo recibe el apoyo de la aprobación popular subsiguiente por los resultados de políticas que sus votantes no querían inicialmente (Stokes, 2001).

La mayoría de los expertos coinciden en que cuando la democracia rinde cuentas y es responsiva, los ciudadanos están satisfechos e involucrados mediante la participación, la atención y la obligación. Se dice que los regímenes y los gobiernos no responsivos harán que los ciudadanos no reelijan a los funcionarios y que con mayor frecuencia se abstengan de votar, pierdan interés en la política y participen menos en los partidos políticos y organizaciones civiles. Pero a estos análisis hay que agregar un examen de los rasgos institucionales que facilitan o limitan la responsividad, especialmente los sistemas electorales que sirven como base para que los gobiernos se transformen, la amplitud de programas y ofertas políticas, y la coincidencia de las preferencias ideológicas entre ciudadanos y partidos.

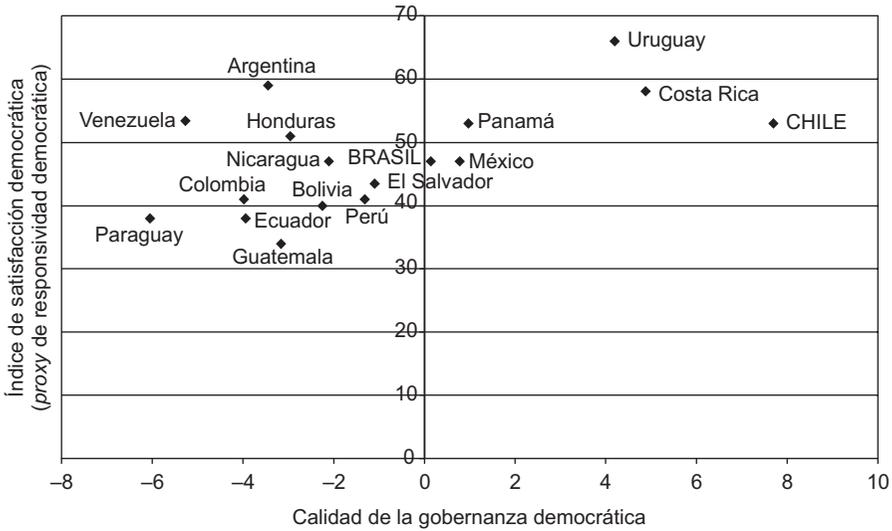
Satisfacción ciudadana, participación y abstención

El referente comparativo que se usa con mayor frecuencia para medir el grado en que los ciudadanos apoyan la democracia es el nivel de concordancia con la siguiente afirmación: "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno". En 1996, el primer año de las encuestas de Latinobarómetro, el apoyo a la democracia tanto en Chile como en Brasil era mucho menor que en Argentina y Uruguay. Las puntuaciones de Brasil, en general, eran coherentes con

una historia democrática irregular, un legado de desigualdad y un desempeño económico accidentado. Pero dada la fortaleza histórica de la democracia chilena, las calificaciones de Chile no se explican tan fácilmente. El porcentaje de encuestados que se manifestaron “muy satisfechos” o “satisfechos” con la democracia había bajado de 75% en agosto de 1990 a 37% en agosto de 1993, y sólo 25% en octubre de 1991 y 16% en octubre de 1993 dijo que “la democracia estaba totalmente instalada” (Linz y Stepan, 1996, pp. 217-218). Puesto que los chilenos creían que su democracia era eficaz, el gobierno no era generalmente corrupto, las elecciones eran limpias, tenían acceso a la televisión y un mejor nivel de vida en relación con el de sus padres y que la pobreza estaba disminuyendo, Linz y Stepan (1996, pp. 222-223) explicaron los niveles desconcertantemente bajos y decrecientes de apoyo a la democracia en Chile, porque la transición chilena estaba incompleta, por el lugar de los militares en la sociedad chilena a mediados de la década de 1990 y por las limitaciones con las que había estado funcionando la democracia chilena. Desde esa época, el apoyo público a la democracia en Chile no se ha recuperado casi en nada.

Puesto que las respuestas a un solo reactivo de una encuesta en un solo año no pueden ofrecer las bases adecuadas para extraer conclusiones comparativas acerca de la responsividad de la democracia, yo creé un índice de satisfacción ciudadana con la democracia para 16 países latinoamericanos que incluye un promedio de seis indicadores: niveles de apoyo a la democracia (promedio de 2000-2004); satisfacción con la democracia (promedio de 2000-2004); confianza en el gobierno (2003); número de personas que responden que la democracia es el mejor sistema de gobierno (promedio 2003-2004) y que votar puede hacer una diferencia (2004); y votos válidos como porcentaje de la población en edad de votar (promedio 1990-2002) (cuadro 4). Los primeros cinco son capturados a partir de las respuestas de opinión pública (Latinobarómetro, 2003, 2004) y el sexto, un promedio del número de votantes en elecciones democráticas, iguala la opinión con el acto fundamental de la ciudadanía en una democracia (PNUD, 2004). Brasil y Chile, con puntuaciones de 47 y 53 respectivamente, tienen un desempeño regular (la calificación promedio para

FIGURA 1. DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO Y RESPONSABILIDAD



Fuente: cuadro 4.

los 16 países de América Latina fue de 49, y las puntuaciones más altas las obtuvieron Uruguay [66], Costa Rica [59] y Argentina [59]).

Si esas respuestas están correlacionadas con la calidad de la gobernanza democrática, según la mide el Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003), y se grafican (véase la figura 1), vemos que la mayoría de los países pueden ajustarse en un patrón predecible: el apoyo y la satisfacción con la democracia, y la confianza en sus instituciones tiende a aumentar cuando la calidad de la gobernanza democrática también aumenta. Sin embargo, mientras que Brasil cae en la línea, Chile es uno de los pocos que se salen del patrón (*outlier*) y, a diferencia de Venezuela y Argentina, donde la satisfacción con la democracia claramente supera la calidad de la gobernanza democrática, en Chile —a pesar de tener un alto nivel de calidad en la gobernanza democrática—, su satisfacción está muy por debajo de otros casos. En otras palabras, los ciudadanos están casi tan satisfechos con su democracia en Brasil como lo predeciría la calidad de la *gobernanza*, pero en Chile, lo están menos.

Esos indicadores están reflejados en las evaluaciones públicas de las instituciones representativas. En una encuesta de 1992, mientras que 22% de los chilenos sentía que el Congreso estaba haciendo “bien” su trabajo y 12% que lo estaba haciendo “mal”, tres quintas partes “no estaban del todo seguros de qué estaba haciendo” y más de 85% sentía que “se necesita que haya más contacto entre el pueblo y el Congreso” (Siavelis, 1997, pp. 332-333). En Brasil, en cambio, las evaluaciones públicas del Congreso han mejorado en años recientes. En diciembre de 1999, al final del primer año de una nueva sesión del Congreso, 15% de los brasileños creían que el Congreso estaba haciendo un buen trabajo y 40% que el Congreso lo estaba haciendo regular. A fines de 2003, también a finales del primer año de un nuevo Congreso, 24% sentía que el Congreso estaba haciendo un buen trabajo y 46% que lo estaba haciendo regular (Datafolha, 2004). En 2003, 16% de brasileños pero sólo 13% de chilenos confiaban en sus partidos políticos (el nivel más alto de confianza en América Latina, alrededor de 18%, se registró en Uruguay, y el promedio para la región fue de 11%).

¿Coinciden las tendencias que surgen de las encuestas de opinión pública con las tasas de participación política y de interés en la política? Durante el curso de las últimas tres décadas, ha habido un incremento sorprendente y sostenido en la participación ciudadana en la política de Brasil. Como muestra el cuadro 4, los ciudadanos suelen empadronarse para votar. Cuando deciden protestar, por lo general destruyen sus papeletas, pero no se abstienen del proceso. Aunque votar es obligatorio, las tasas de números de votantes son sólidas. Los ciudadanos brasileños también participan en organizaciones civiles. Para 1993, sólo una tercera parte de los brasileños *no* pertenecía a una asociación de voluntarios; una quinta parte pertenecía a tres o más. Si bien muchas de esas asociaciones no eran formalmente políticas (las más comunes eran comunidades de base, clubes deportivos, sindicatos, partidos políticos y asociaciones vecinales), casi la mitad de los brasileños en una encuesta nacional dijeron dedicar el tiempo suficiente para hablar de política con otras personas, asistir a mítines o manifestaciones políticas, o trabajar por un partido o por un candidato para ganar la clasificación de “alta participación política”. Además, 27% afirmó haber firmado una petición o una lista de demandas, 24% haber formado parte de una

manifestación y 19% haber participado en una huelga, autorizada o no (McDonough, Shin y Moisés, 1998, pp. 946, 924 y 944).

Brasil también es el hogar de uno de los experimentos más innovadores en democracia directa y rendición de cuentas: el presupuesto participativo. Lo que comenzó en 1989 como un experimento en el gobierno local de la ciudad de Porto Alegre, la capital del estado de Rio Grande do Sul, durante una administración del Partido de los Trabajadores se ha copiado ahora a más de 140 ciudades en Brasil y varias otras en el resto del mundo. Cientos de miles de ciudadanos se reúnen en una serie de asambleas públicas abiertas antes de que comience el ciclo presupuestal para establecer las prioridades de inversión. Los delegados regionales popularmente electos y los consejeros presupuestales negocian los presupuestos municipales con los burócratas del Estado, evalúan el gasto del año anterior, y monitorean constantemente las prioridades de inversión (Baiocchi, 2001). El presupuesto participativo ha aumentado la inversión pública, fomentado la participación popular, transparentado el proceso presupuestario y fortalecido a la sociedad civil.

En contraste con sólidas tasas de participación electoral, altos niveles de participación en asociaciones civiles y mejores evaluaciones públicas de las instituciones políticas en Brasil, en Chile, los niveles de participación en elecciones, las asociaciones de voluntarios y los partidos políticos son bajos y están disminuyendo. Una encuesta del año 2000 informó que dos terceras partes de la sociedad chilena no participa en organizaciones sociales, religiosas o políticas; una encuesta de 1997 encontró que sólo uno de cada diez participaba en algún acto de campaña o manifestación. En general, la participación en un partido político ha descendido desde un promedio de 9 a 11% entre 1961 y 1973, hasta 2% en 1996, lo que lleva a Tomás Moulián a describir a Chile como una “política más ‘orientada al consumo’ que a la participación” (Hite y Morlino, 2004, p. 55).

El voto ha venido disminuyendo en Chile desde la transición a la democracia. El voto es obligatorio para los votantes empadronados, pero el padrón no es automático. Del electorado potencial de 9.5 millones en 1997, alrededor de 1.5 millones no participaron porque no estaban empadronados, más de 1 mi-

llón se abstuvo y cerca de 1.25 millones que votaron destruyeron su papeleta o la dejaron en blanco. En suma, casi 40% de los adultos no se empadronaron para votar, se abstuvieron o votaron en blanco (Riquelme Segovia, 1999, p. 261), un incremento impresionante desde que en 1988 lo dejó de hacer 12%. En 1997, las mayores tasas de abstencionismo electoral correspondieron a los 20 a 24 años de edad (17.1%) y 25 a 29 años (17.8%). En 2002, sólo cerca de 1% de los jóvenes pertenecía a un partido político y 89% no estaban interesados en afiliarse a ninguno (Hite y Shanley, sin fecha, p. 8).

GOBIERNOS RESPONSIVOS: CONJUGANDO PROGRAMAS DE GOBIERNO
CON PREFERENCIAS PÚBLICAS

Un régimen democrático responsivo (*responsive democratic regime*) es aquel que traduce las preferencias de sus ciudadanos en la formación del gobierno, y un gobierno responsivo (*responsive government*) es, a su vez, aquel que traduce las preferencias de sus ciudadanos en políticas públicas. Varios de los rasgos institucionales que ya hemos examinado en el contexto de los límites de la rendición de cuentas de los gobiernos democráticos en Chile también limitan la responsividad de su régimen y gobierno democrático. Por ejemplo, el hecho de que el presidente tenga dominio sobre la agenda del legislativo al catalogar de “urgentes” ciertas legislaciones que él propone limita las legislaciones que los diputados pueden llevar al piso de la Cámara a nombre de sus electores.

La institución más importante que limita la responsividad en Chile es el sistema electoral. Antes de 1973, los chilenos elegían a su Congreso mediante un sistema de representación proporcional que permitía la viabilidad electoral de una amplia gama de opciones ideológicas. Durante la transición a la democracia, la dictadura saliente impuso en Chile un sistema electoral conocido como sistema “mayoritario binomial”. Desde 1989, los 120 diputados de Chile han sido elegidos en uno de los 60 distritos de dos miembros. La estructura de la papeleta prevé listas abiertas; los votantes señalan una preferencia por un candidato dentro de una lista de hasta dos candidatos; todos los votos para los candidatos dentro de cada lista se reúnen para determinar la distribución de

los lugares entre las listas, y las curules se asignan a los candidatos de las listas que ganaron votos en el orden de sus votos individuales totales. Ambos candidatos de una lista pueden ser elegidos sólo si su lista supera por más del doble el voto total de la lista que quedó en segundo lugar; de lo contrario, el candidato con más votos de cada una de las primeras dos listas resulta electo. Según el diseño, la ley sobrerrepresenta a la segunda lista, que resulta ser la derecha, y al obligar a los partidos a formar coaliciones, ha servido para moderar a la izquierda. El nuevo sistema de partidos que este sistema electoral produjo es más estable de lo que sería con la representación proporcional, pero es menos responsivo y representativo. Además, no surgió por nuevas divisiones sociales, sino más bien, fue formado desde arriba por las elites (Torcal y Mainwaring, 2003).

Si la responsividad del gobierno ha sido limitada por las instituciones, los límites a la responsividad de los partidos de gobierno a sus votantes han sido impuestos por las elites de esos mismos partidos. Torcal y Mainwaring (2003, p. 80) sostienen que los votantes de centro-izquierda creen que la distribución del ingreso es injusta y preferirían un mayor énfasis en la distribución, pero que, a fin de mantener intacta la coalición gobernante y consolidar la democracia, los dirigentes del PS y del PPD han seguido una línea de centro y no han politizado los temas referentes a las clases y la redistribución. Además, hay una desigualdad entre los partidos del gobierno y el electorado en varias áreas de las políticas públicas. Hasta este año, Chile fue uno de los tres países en el mundo que no permitían el divorcio legal, a pesar del hecho de que aproximadamente tres cuartas partes de los chilenos a lo largo del tiempo han estado en favor de una ley de divorcio (CEP, 1995b, p. 9).

La gama de alternativas en materia de políticas públicas es mucho más estrecha ahora en Chile que en Brasil, y mucho más que en el periodo previo a 1973. Lo mismo se aplica a la opinión legislativa. Mis encuestas de las legislaturas chilena y brasileña revelan que las diferencias partidarias al juzgar los méritos de reformas económicas amplias, medidas específicamente liberalizadoras y el impacto de las reformas económicas en la consolidación democrática son muy limitadas en Chile. En Brasil, representantes del PSDB en el gobierno

y del PT de oposición están profundamente más divididos respecto a las reformas orientadas al mercado y sus efectos benéficos sobre la democracia. A fin de determinar sistemáticamente la distancia partidaria actual respecto a iniciativas de reforma, política social y económica, calculé el “grado de división” de 14 iniciativas de reformas económicas específicas en Chile (diez en Brasil) más seis áreas de reformas amplias en Chile y cinco en Brasil (véase el cuadro 5) aplicando la medida de Sani y Sartori (1983). Esta medida fue desarrollada para calcular la distancia ideológica entre los partidos a la distancia en las posiciones de esos partidos con respecto a esos temas.¹⁰ Desde luego, esas puntuaciones representan las preferencias de los legisladores, no las políticas reales, pero de todos modos son esclarecedoras.

En total, hay una brecha mayor en la opinión de 5 de 10 reformas de políticas públicas en Brasil que acerca de *cualquier* tema de reforma en Chile (y en 8 de 10 entre el PSDB y el PT). Los tres temas más divisivos en Chile fueron la reforma fiscal de 1993, la propuesta para eliminar a los senadores designados y la reforma laboral de 1991. Pero la opinión partidista en Chile estaba menos dividida en esos temas que en medidas fiscales, contratos de trabajo temporal, la reforma a la seguridad social, la privatización de la compañía minera nacional y la titularidad de los funcionarios públicos. La brecha en la diferencia sobre las reformas de políticas (*policy reforms*) era aún más espectacular. Mientras que la brecha entre el PSDB y el PT respecto a la reforma del mercado laboral era de 0.69, en Chile, la diferencia entre las coaliciones de izquierda y derecha

¹⁰ Le pedí a los legisladores su opinión respecto a cada una de varias áreas de reforma en políticas importantes, ofreciéndoles las opciones de: oposición total, oposición parcial, indiferencia, apoyo parcial y apoyo total. La medida Sani-Sartori calcula la distancia entre los partidos y luego la divide entre el margen máximo (4) (las puntuaciones van de -2 para oposición total a 2 por apoyo total). En Chile, calculé la distancia entre la coalición gobernante (Concertación) y la oposición derechista. En Brasil, también había cinco partidos importantes y dos grupos de partidos surtidos de derecha e izquierda, pero cuatro de los cinco partidos grandes en el momento de mi encuesta estaban aliados de algún modo con la coalición gobernante y representaban 70% de los votos, en contra de aproximadamente la mitad de los votos chilenos representados por el bloque Concertación PS/PPD/PDC. A fin de aproximar la comparación a la distancia entre los partidos de la Coalición chilena, por un lado, y los partidos combinados de la derecha de Brasil, por el otro, calculé por separado la diferencia entre el PT combinado, por un lado, y el PSDB y el PFL, en la lógica de que el PFL era un aliado cercano del gobierno más que cualquier otro miembro de la coalición. También presento el margen entre el PSDB y el PT, en la lógica de que ésta era la opción que habían respaldado los votantes en las elecciones presidenciales de 2002.

CUADRO 5. DISTANCIA PARTIDISTA RESPECTO A LA REFORMA ECONÓMICA Y POLÍTICA: COMPARACIÓN BRASIL Y CHILE

Brasil	Distancia entre:		Chile	Distancia entre: Concertación y derecha
	PSDB-PFL y PT- otra izquierda	PSDB y PT		
<i>Medidas liberalizadoras</i>				
Fondo de Estabilización Fiscal (FSE)	0.70	0.79	Reforma Tributaria de 1993	0.57
Contrato temporal de trabajo	0.72	0.76	Eliminación de los senadores designados	0.56
Reforma Constitucional de seguridad social (1998)	0.70	0.71	Reforma de la Legislación Laboral de 1991	0.55
Privatización de la CVRD	0.68	0.72	Asociación al Mercosur	0.44
Titularidad de los funcionarios públicos	0.63	0.66	Modificaciones a la Ley de Isapres	0.42
Impuesto a las transacciones financieras (CPMF)	0.64	0.70	Docente	0.37
Flexibilización de monopolios (petróleo y energía)	0.72	0.80	"Ley Aylwin"	0.27
Sanciones contra los estados que violan la ley Camata	0.47	0.56	Ley del consumidor	0.25
Alteración en la definición de empresas de capital nacional	0.43	0.70	Ley del Bosque Nativo	0.24
Introducción del impuesto al valor agregado (IVA)	0.36	0.41	Ley Base del Medio Ambiente	0.22
			Ley Modernización del Codelco	0.15
			Ley de empresas sanitarias	0.11
			Ley de servicios eléctricos	0.07
			Ley Modernización de Emporchi	0.03
<i>Áreas de reforma amplia</i>				
Flexibilización de legislación laboral	0.63	0.69	El aumento en el gasto social	0.36
Reforma de seguridad social	0.42	0.68	La política cambiaria	0.28
Privatización de empresas estatales federales	0.59	0.67	Las políticas de regionalización	0.27
Reforma de la administración pública	0.53	0.60	Las políticas hacia la inversión extranjera	0.20
			Las políticas agrarias	0.06
Apertura comercial internacional	0.49	0.57	La continuidad relativa en las políticas laborales	0.02

Fuente: Encuestas de la autora.

acerca de continuar la reforma del mercado laboral (0.02) era insignificante. A pesar de que éste es el margen más espectacular entre los dos países, la tendencia es la misma con la liberalización comercial, la privatización de las empresas privadas, la reforma de la seguridad social, las políticas hacia la inversión extranjera y el gasto social.

Los resultados de estas encuestas son congruentes con los de las encuestas de distancia ideológica entre legisladores en esos países. La colocación que los legisladores brasileños usan en una escala de 10 puntos de izquierda a derecha (en donde 1 representa la extrema izquierda y 10 la extrema derecha) sugiere niveles de polarización ideológica cuando menos comparables con los de Chile. En la encuesta de 1998, la ubicación promedio de los representantes del Partido Socialista (el partido de izquierda de más fama) era 3.00, y para los representantes de la Unión Democrática Independiente (el partido más de derecha) era de 7.25, lo que produce una “diferencia en la puntuación” de 0.47.¹¹ La diferencia en la puntuación para la identificación de todos los encuestados (0.64) fue menor que la de Brasil en 1997 (0.72) (Mainwaring, Meneguello y Power, 2000, pp. 184-185). Sin datos de referencia, no podemos saber con certeza si esas diferencias son mayores o menores que una década atrás en cada país, pero tenemos fuertes sospechas de que las diferencias en materia de políticas públicas se han estrechado en Chile y se han ensanchado y vuelto más cohesionadas en Brasil desde que los militares gobernaron esos países.

La gama de política partidista y diferencia ideológica —esencial para la naturaleza de la competencia de partidos— puede ser importante por sí mismo para la calidad de la democracia, pero en especial es importante en el grado en que refleje —o no— la gama de esta diferencia en el electorado. A nivel de las masas, en Chile en 1991, 33% de los encuestados se identificaron con el centro político, 7% con centro-derecha y 14% con centro-izquierda. Sólo 13% expresó más simpatía por la derecha y 9% por la izquierda. Cerca de una cuarta parte de los encuestados se identificó como independientes (8%), contestó que no tenía ninguna posición política (11%) o no supo (5%) (CEP, 1991, p. 5). Hace más

¹¹ Esta medida se deriva de calcular la diferencia (absoluta) entre la clasificación propia media de los partidos dividida entre el máximo teórico, que en el caso de la escala estándar izquierda-derecha es 9.

de una década, el porcentaje de chilenos que se ubicaban en el centro se había reducido, lo que daba un ligero beneficio a los extremos, pero especialmente a las categorías que podemos interpretar como indiferentes. En diciembre de 2002, sólo 11% se identificó con el centro, 9% con centro-derecha y 10% con centro-izquierda. En cambio, 16% expresó más simpatía con la derecha, 10% con la izquierda y 35% dijo que no tenía preferencias políticas (2% se identificó como independiente, 3% no supo y 4% no respondió) (CEP, 2002b, p. 4). En pocas palabras, la opinión pública chilena es menos moderada y más dispersa ideológicamente que la de los partidos que la representan.

En suma, la democracia brasileña ha mejorado sustancialmente en los últimos 15 años al responder a las preferencias de los ciudadanos y representar una gama más amplia de alternativas programáticas a los votantes en las elecciones. Brasil también estableció nuevas instituciones y fortaleció las viejas para mejorar la rendición de cuentas horizontal. Los partidos más fuertes y las identidades de los partidos supuestamente aumentan la capacidad de los ciudadanos para sancionar a los políticos de manera colectiva; la representación proporcional de listas abiertas siempre se permitió la oportunidad de que lo hicieran de manera individual. En cambio, Chile ha retenido un sistema electoral diseñado por la dictadura saliente que ha promovido la estabilidad electoral y de gobierno y la prosperidad general, pero que ha limitado la rendición de cuentas y la representatividad, llevando a un empobrecimiento de la vida pública y a un distanciamiento de la ciudadanía. Desde la transición a la democracia en 1990, la decisión estratégica de las elites políticas de desmovilizar a sus seguidores y reducir las diferencias con sus opositores políticos también ha alimentado una ola de desinterés y desencanto de los ciudadanos.

CONCLUSIONES: LOS EFECTOS Y LAS CAUSAS DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Este artículo inició con la premisa de que en estos tiempos, cuando las democracias electorales parecen ser muy vulnerables en América Latina al profundo desencanto de los ciudadanos comunes —un desencanto que la mayoría de ob-

servadores atribuyen a fallas en la calidad de la democracia—, es importante entender: 1) qué contribuye a la calidad democrática y cómo medirla, 2) qué dimensiones de la calidad democrática importan para el apoyo del público y de qué manera, y 3) qué aumenta o reduce la calidad de los regímenes democráticos y cómo. Mi estrategia fue comparar dos de los tres países más desiguales de América Latina que variaban significativamente a lo largo de dos dimensiones clave de democracia: protección de derechos y responsividad ante los ciudadanos. Un estudio con una muestra grande nos podría haber dicho si los regímenes que son considerados corruptos, injustos y poco responsivos son menos estables que los percibidos por sus propios ciudadanos como limpios, transparentes y que rinden cuentas. La ventaja metodológica de decidir comparar dos democracias de calidad mediana a lo largo de dos dimensiones clave de la calidad democrática, especialmente en lugar de construir un solo índice, fue una estrategia que podría esclarecer las maneras en que importan los diferentes componentes de la calidad democrática, y qué permite o bloquea las mejoras en la calidad democrática.

La primera conclusión importante de este estudio es que la democracia de Chile es de calidad superior que la de Brasil sólo cuando la efectividad del gobierno y un conjunto de componentes de la calidad democrática —como la protección de libertades civiles, el Estado de derecho y el control de la corrupción— son privilegiados sobre otros aspectos de la democracia de calidad, como la rendición de cuentas, la responsividad ante los ciudadanos, y la calidad de la participación pública en la democracia. La democracia chilena ha sido halagada merecidamente por ser el gobierno menos corrupto de América Latina, por tener un sistema de justicia que funciona bastante bien, presupuestos balanceados y tasas de crecimiento razonables, y por sacar a un millón de personas de la pobreza. Éstos no son logros pequeños. Pero el progreso para garantizar algunos derechos y para remover a los militares como jugadores de veto también ha ido acompañado de un lento progreso para quitarle el veto a los senadores designados, y un sistema electoral y de partidos que distorsiona la relación entre la formación del gobierno y las preferencias de los ciudadanos. En cambio, la democracia brasileña es desordenada. En Brasil se lucha contra

la corrupción, el Estado de derecho no se aplica de manera imparcial, los tribunales no son justos y la desigualdad es notoria. Sin embargo, la rendición de cuentas y la responsividad se han fortalecido en los últimos 15 años y, con ellas, ha mejorado la satisfacción de los ciudadanos con la democracia.

La comparación bidimensional de los casos brasileño y chileno también confirma que diferentes componentes de la calidad democrática producen resultados distintos. La gobernanza limpia y transparente y una alta calidad regulatoria de la democracia chilena es insuficiente para motivar a los ciudadanos a empadronarse, votar y participar en organizaciones e instituciones de la democracia. Ni siquiera el buen desempeño ni la protección a los derechos civiles pueden ser suficiente compensación para una rendición de cuentas y una responsividad democrática débiles. Lo que sí parece engendrar mayor participación política es la intensificación de la competencia política entre partidos políticos cada vez más cohesionados para todo el espectro de puestos políticos. En Brasil, donde ha sucedido esto, la participación política, la responsividad, los instrumentos de la rendición de cuentas y la representación, antes muy débiles, están mejorando. Es cierto que controlar la corrupción y establecer el Estado de derecho permite estabilidad en los resultados electorales, pero sólo la responsividad del gobierno estimula la estabilidad en la participación y la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. Desde luego, esta comparación no establece con claridad la dirección de la causalidad entre la calidad de la responsividad y la calidad de la gobernanza democrática. Un gobierno efectivo puede engendrar el apoyo del público, como suponen muchos académicos, pero es igualmente probable que las democracias responsivas puedan producir un mejor gobierno.

En tercer lugar, puesto que estas dimensiones no son estáticas —la calidad democrática puede aumentar o disminuir—, es importante entender cómo y por qué lo hace, si es que queremos mejorarla. El análisis de los casos de Chile y Brasil sugiere que configuraciones particulares de la calidad democrática no pueden reducirse a explicaciones fundadas en el tipo de transición a la democracia, en el legado institucional autoritario o en las consecuencias sociales de la liberalización económica. La permanencia de estos factores es también atribuible a las decisiones estratégicas de las elites políticas democráticas. Por

ejemplo, el temor a la hipermovilización llevó inicialmente a las elites partidarias de Chile a desmovilizar a sus seguidores (Oxhorn, 1995), y cuando menos parte de la coalición democrática inicial ha sido cautelosa al reformar instituciones. Mientras que la Concertación sí trató en dos ocasiones de revocar a los senadores designados, no promovió la reforma del sistema electoral.

En Chile, donde la liberalización económica se realizó en los espacios cerrados de una dictadura, las dos principales coaliciones han estrechado sus diferencias acerca de la política económica. Muchos académicos recibieron con agrado esta moderación, y particularmente un Partido Demócrata Cristiano más pragmático, como el correctivo de la inestabilidad política nacida de la polarización excesiva y del comportamiento sin compromiso del pasado (véase, por ejemplo, Scully, 1992). En la práctica, el partido de centro se volvió más pragmático y menos ideológico, pero la estabilidad política basada en el pragmatismo y en el estrechamiento del debate público tiene sus costos. Los ciudadanos están abandonando el centro ideológico y recompensando a los partidos de derecha que exponen programas claros y sostienen vínculos representativos con sus electores.

Brasil es diferente en este sentido. Durante la transición a la democracia y las deliberaciones de la asamblea constituyente, los militares priorizaron el diseño de ciertas instituciones políticas (el alto mando militar quería conservar el sistema presidencial de gobierno), la preservación de prerrogativas militares y temas laborales como el sistema corporativista y el derecho a huelga. Pero de este proceso no surgió un sistema político que reprimiera la creatividad y las posibilidades políticas. Ni los militares ni la elite de ningún partido atacaron las bases de la asociación ciudadana o trataron deliberadamente de desmovilizar a la sociedad civil. Si bien el frenético nivel de movilización social decayó después de la transición a la democracia, podría resurgir en el momento necesario.

La liberación económica de Brasil, que al igual que en Chile ha exacerbado la desigualdad económica y minado la solidaridad social, ha impulsado, sin embargo, que los partidos reconsideren sus programas y posiciones con respecto a cómo liberalizar, privatizar y desregular. La liberalización económica brasileña ha promovido que los partidos se cohesionen internamente en mayor me-

dida que antes; que amplíen sus diferencias entre sí en materia de políticas públicas y se identifiquen en la mente del público con nuevas divisiones respecto a los temas. Esos cambios han aumentado la capacidad de estos partidos para responder a las preferencias de los ciudadanos.

Siempre es un reto, al hablar de democracia en América Latina, no criticarla demasiado o negarle sus mejoras, por un lado, o aprobar democracias que sólo lo son prácticamente de nombre, por el otro. Ni Chile ni Brasil han logrado una mayor igualdad. Sin embargo, ambas democracias tienen una mayor calidad hoy que hace 15 años. He sostenido que Brasil se ha vuelto más democrático en los últimos 25 años, un proceso que culminó con la tan anunciada transmisión de la banda presidencial en Brasil en 2002 de un presidente electo a otro de un partido político radicalmente diferente, y con unos antecedentes de clase que generaron mucho entusiasmo entre el público. Viendo hacia delante, puede predecirse que la calidad de la democracia chilena también aumente. Cuando un dictador como el general Augusto Pinochet es sacado del poder, pero de todos modos se queda en los alrededores, su presencia en el escenario político tiene un efecto diferente que cuando se rompe con él. Desde el arresto de Pinochet en octubre de 1998 en Londres y su subsiguiente pérdida de inmunidad como senador, la sociedad en Chile ha comenzado a movilizarse, los tribunales se han vuelto lugares efectivos de democratización, las elecciones presidenciales se han vuelto más competidas, el debate público sobre temas que antes eran considerados tabú se ha ampliado y Chile ha comenzado a confrontar su pasado autoritario y su cultura política.

Las distintas medidas utilizadas para comparar la calidad de la democracia en Brasil y Chile deben ser reexaminadas en otros casos y puestas a prueba en un conjunto más grande de países. A fin de superar los retos de medir las distintas dimensiones de la calidad democrática en estudios de grandes muestras, es obvio que se requiere un esfuerzo sostenido. Pero tal esfuerzo vale la pena. Las democracias de alta calidad generan satisfacción, apoyo y tal vez una mejor gobernanza. También producen sociedades socialmente más cohesionadas. Y si no garantizan la estabilidad política o aíslan sus sistemas políticos de las crisis, con toda seguridad facilitan que las democracias las sobrevivan. **pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adorno, Sérgio (1995), “Discriminação Racial e Justiça Criminal em São Paulo”, *Novos Estudos*, vol. 43, noviembre, pp. 45-63.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, *Politics and Society*, vol. 29, núm. 1, pp. 43-72.
- Boccarda, Guillaume (2004), “The Struggle of the Mapuche Peoples: Deepening Democracy in Chile”, *Chile: A Changing Country. ReVista: Harvard Review of Latin America*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, primavera, pp. 31-33.
- Brinks, Daniel (2004), *Legal Barriers and Illusory Rights: The Rule of Law in Argentina, Brazil, and Uruguay*, tesis de doctorado, Department of Political Science, University of Notre Dame.
- De Carvalho, José Murilo (2001), *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Centro de Estudios Públicos (1991), *Estudio Social y de Opinión Pública: marzo 1991*, Documento de Trabajo núm. 156, junio.
- (1993), *Estudio Social y de Opinión Pública: noviembre-diciembre 1993*, Documento de Trabajo núm. 208, diciembre.
- (1995a), *Estudio Social y de Opinión Pública: mayo-junio 1995*, Documento de Trabajo núm. 236, agosto.
- (1995b), *Estudio Social y de Opinión Pública: mayo-junio 1995. Tema especial: la mujer chilena hoy: trabajo, familia y valores*, Documento de Trabajo núm. 237, agosto.
- (1997), *Estudio Social y de Opinión Pública: junio-julio 1997*, Documento de Trabajo núm. 271, agosto.
- (2002a), *Estudio Social y de Opinión Pública: diciembre 2001*, febrero.
- Centro de Estudios Públicos (2002b), *Estudio Social y de Opinión Pública: diciembre 2002. Tema especial: mujer y trabajo, familia y valores*, diciembre.
- (2003), *Estudio Social y de Opinión Pública: junio-julio 2003*.
- Datafolha (2004), “Opinião Pública: Brasileiros consideram desempenho do

- Congreso Nacional regular”, 2 de enero. Disponible en http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/po/aval_congresso_02012004.shtml
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (en prensa), “The Quality of Democracy”, en Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds.), *The Quality of Democracy: Improvement or Subversion*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ensalaco, Marc (1994), “In with the New, Out with the Old? The Democratizing Impact of Constitutional Reform in Chile”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 2, pp. 409-429.
- Figueiredo, Argelina Cheibub (2003), “The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 170-197.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando Limongi (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Río de Janeiro, FGV.
- Freedom House (2003), *Freedom in the World*. Disponible en www.freedomhouse.org.
- Fry, Peter (1999), “Color and the Rule of Law in Brazil”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, pp. 186-210.
- Garretón, Manuel Antonio (1995), “Redemocratization in Chile”, *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 1, pp. 146-158.
- Garro, Alejandro M. (1999), “Access to Justice for the Poor in Latin America”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, pp. 278-302.
- Güell, Pedro E. (2004), “Chile Has Changed ... but in What Ways has it Changed?”, *Chile: A Changing Country. ReVista: Harvard Review of Latin America*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, primavera, pp. 4-7.
- Hiblink, Lisa (2003), “An Exception to Chilean Exceptionalism? The Historical Role of Chile’s Judiciary”, en Susan Eva Eckstein y Timothy P. Wick-

- ham-Crowley (eds.), *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press, pp. 64-97.
- Hite, Katherine y Leonardo Morlino (2004), "Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and "Good" Democracy", en Katherine Hite y Paola Cesarini (eds.), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, pp. 25-83.
- Hite, Katherine y Sarah Shanley (s.f.), "Bridging the Political Generation Gap? Left Youth Activism and Memory in Chile", documento inédito, Vassar College.
- Holston, James y Teresa P. R. Caldeira (1998), "Democracy, Law and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, North-South Center, pp. 263-296.
- Htun, Mala (2003), *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IBOPE, OPP 570/December 2002. N-2000.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, World Bank Policy Research Working Paper 3106. Disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>.
- Latinobarómetro (2003), "Summary Report: Democracy and Economy. October. Disponible en www.latinobarometro.org.
- (2004), "Informe-Resumen: una década de mediciones", agosto. Disponible en www.latinobarometro.org.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Scott

- Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 12-54.
- Mainwaring, Scott, Rachel Meneguello y Timothy J. Power (2000), "Conservative Parties, Democracy, and Economic Reform in Contemporary Brazil", en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 164-222.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (1999), "Introduction", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-26.
- Marshall, T.H. (1950), "Citizenship and Social Class", en *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-85.
- McDonough, Peter, Doh C. Shin y José Álvaro Moisés (1998), "Democratization and Participation: Comparing Spain, Brazil, and Korea", *Journal of Politics*, vol. 60, núm. 4, pp. 919-953.
- O'Donnell, Guillermo (1996), "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, pp. 34-51.
- (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, pp. 112-126.
- (2004), "On the Quality of Democracy and its Links with Human Development and Human Rights", en Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta (eds.), *Democracy, Human Development, and Citizenship: Reflections on the Quality of Democracy in Latin America*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press.
- Oxhorn, Philip D. (1995), *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press.
- Pan American Health Organization (2004), "Statistics on Homicides, Suicides, Accidents, Injuries, and Attitudes towards Violence". Disponible en www.paho.org/English/AD/DPC/NC/violence-graphs.htm. Revisado el 26 de agosto de 2004.
- Pereira, Anthony (2000), "An Ugly Democracy? State Democracy and the Ru-

- le of Law in Postauthoritarian Brazil”, en Peter R. Kingstone y Timothy J. Power (eds.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 217-235.
- Pereira, Anthony y Mark Ungár (2004), “The Persistence of the *Mano Dura*: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone”, en Katherine Hite y Paola Cesarini (eds.), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, pp. 263-304.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1997), “Popular Responses to State-Sponsored Violence in Brazil”, en Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 261-280.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, UNDP.
- Riquelme Segovia, Alfredo (1999), “¿Quiénes y por qué ‘no están ni ahí’? Marginación y/o automarginación en la democracia transicional. Chile. 1988-1997”, en Paul Drake e Iván Jaksic (eds.), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM, pp. 261-279.
- Sadek, Maria Tereza y Rosângela Batista Cavalcanti (2003), “The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 201-27.
- Samuels, David (2003), *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sani, Giacomo y Giovanni Sartori (1983), “Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies”, en Hans Daalder y Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage, pp. 307-340.
- Scully, Timothy R. (1992), *Rethinking the Center: Cleavages, Critical Junctures, and Party Evolution Chile*, Stanford, Stanford University Press.
- Siavelis, Peter (1997), “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart

- (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 321-362.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000), "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 147-158.
- Stokes, Susan C. (2001), *Mandates and Democracies: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Suarez Dillon Soares, Sergei (2000), *O Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho – Homens Negros, Mulheres Brancas e Mulheres Negras*, IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Texto para Discussão núm. 769, Brasília, noviembre.
- Torcal, Mariano y Scott Mainwaring (2003), "The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95", *British Journal of Political Science*, vol. 33, pp. 54-84.
- Transparency International (2003), *Corruption Perceptions Index 2002*. Disponible en http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.10.07.cpi.en.htm.