

# REELECCIÓN DE GOBERNANTES DE ELECCIÓN POPULAR A LA LUZ DE LAS POSTURAS ELITISTAS-TECNÓCRATAS DE SHUMPETER Y DE LA ELECCIÓN RACIONAL DE DOWNS (PARTE I)<sup>1</sup>

*“Tengo derecho a elegirte...  
tengo derecho a rechazarte...  
¿Tienes la obligación de rendirme cuentas?”*

Por Juan Jaime González Varas

2014

**RESUMEN:** Los modelos elitista-tecnocrático (Shumpeter) y de la elección racional (Downs), ambos con perspectiva procedimental-representativa han contribuido a romper con ciertos paradigmas sobre la concepción de la democracia como “gobierno del pueblo”; en el caso estimo que han plasmado el campo fértil para determinar los posibles problemas que se tienen al considera la elección de gobernantes a cargos de elección popular como mecanismo de responsabilidad política. No obstante lo anterior -y aún cuando existe cierta compatibilidad técnica-formal a la luz de la concepción de la democracia como procedimental-representativa- se considera que dichas teorías alcanzan a explicar la reelección como tal pero no en substancia como mecanismo de responsabilidad política (ya sea por problemas lógico-estructurales en el caso de Shumpeter o fácticos en el caso de Downs) quedándose en un plano crítico-constructivista, y abonando a otras posturas contemporáneas del control poliárquico-electoral.

---

<sup>1</sup> Solicito no me sean tomadas en cuenta para el número de hojas las relativas a la información del documento (sumario, resumen y palabras claves) y aquellas que abarcan esquemas y bibliografía, pues, se consideró necesario introducirlos para el mejor entendimiento del texto, pero su supresión no alteraría de forma alguna la estructura argumentativa del documento.

**SUMARIO: I. Introducción. II. Breve aproximación a los modelos de Shumpeter y Downs. (a) Modelo elitista tecnocrático de Shumpeter (b) Modelo de la elección racional de Downs (c) Conclusión de los modelos III. Análisis: Compatibilidad entre dichos modelos y la reelección como mecanismo de responsabilidad política. (a) Compatibilidad técnico-formal de la reelección (b) Incompatibilidad sustancial (problemas fácticos) de la reelección como mecanismo de responsabilidad política (c) Solución desde el control poliárquico electoral. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.**

**PALABRAS CLAVE:** Democracia, reelección, modelo elitista-tecnocrático, modelo de elección racional, control poliárquico-electoral, accountability, responsiveness.

## **I. Introducción**

Los modelos elitista-tecnocrático de Schumpeter y de la elección racional de Downs pueden ser catalogados como modelos representativos o elitistas que se acercan más a una democracia procedimental (en contraposición con sustancial) de tal suerte que la perspectiva democrática sería procedimental-representativa. En ese sentido vale la pena una breve aproximación a los postulados básicos de sus respectivas teorías para poder determinar si la reelección de funcionarios de cargos de elección popular funcionaría o no como mecanismo de responsabilidad política., o en su caso, determinar cuáles fueron las aportaciones para considerarla como tal.

\* \* \*

### **II. Breve aproximación a los modelos de Shumpeter y Downs**

#### **a. Modelo elitista-tecnocrático de Schumpeter**

Schumpeter (1942) considera a la democracia como un método en el que los individuos son incapaces de determinar la voluntad general o el bien público por su irracionalidad en materia política toda vez que para los individuos y grupos el bien común ha de significar necesariamente cosas diferentes (Schumpeter, 1983:323); por tanto, en realidad el pueblo no tiene la capacidad de gobernar; sino que por el contrario, sólo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle. En este orden de ideas, dice que la democracia es el gobierno del político (los políticos tienen sus propios objetivos y

emprenden acciones que los ciudadanos no pueden vigilar o controlar, además que para ser elegidos deban satisfacer intereses particulares) (Schumpeter, 1983:343).

Conforme lo anterior, el modelo desarrollado por este autor más o menos sigue el siguiente orden lógico: **(i)** El votante es irracional en el campo que desconoce (política); **(ii)** luego entonces, el votante es incapaz de determinar la voluntad general; **(iii)** si es incapaz de determinar la voluntad general entonces la democracia no puede ser más que un método; **(iv)** y la finalidad de ese método, no puede ser otra que la de seleccionar quien debe gobernar y quién no.

#### **b. Modelo de la elección racional de Downs**

Por su parte, para Downs (1991), la democracia también es un método pero además es un mecanismo de mercado (empresarios-consumidores), donde se diferencia de Schumpeter, al establecer que el votante sí es racional y tiene sus preferencias definidas. Al respecto, el autor dice que esa racionalidad es una racionalidad-limitada que estará determinada por la información con que cada persona cuenta al momento de hacer el análisis costo beneficio. Por otro lado, el gobierno actúa siempre con el fin de maximizar el número de votos a su favor, en una suerte de empresario público que vende políticas para ganar votos de los consumidores (votantes) (Downs, 1991:269). Aunado a lo anterior, menciona que un gobierno democrático está sesgado a favor de los intereses de los productores y en contra de los intereses de los consumidores (Downs, 1991: 294); ya que es el mercado el que ofrece a sus consumidores (votantes) sus productos, elaborados por los productores (políticos).

Corolario de lo anterior, el orden lógico al que se refiere el autor seguiría más o menos la siguiente exposición tomando en cuenta una suerte de triángulo interactivo gobierno-votante-oposición y la presión externa de otros grupos de intereses: **(i)** El votante es racional; **(ii)** buscará maximizar su bienestar a través del voto; y **(iii)** su racionalidad es limitada porque depende de cierta información al momento de emitir una decisión. Aunado a lo anterior: **(i)** El gobierno trata de maximizar su base de apoyo para conseguir la reelección. **(ii)** La oposición está en constante tensión con el gobierno, pues, su objetivo es conseguir el poder político; y **(iii)** finalmente los grupos de intereses buscan que el gobierno adopte alguna medida concreta que los beneficie.

**c. Conclusiones preliminares sobre los modelos.**

	<b>Shumpeter</b>	<b>Downs</b>
<b>Perspectiva</b>	Representativa y Procedimental	
<b>La democracia es</b>	Un método para la elección de representantes	
<b>El votante es</b>	Irracional en materia política	Siempre es racional-limitada
<b>Problemas que se presentan</b>	El votante es incapaz de determinar la voluntad general.	Enfatiza el problema de la información y los juegos del mercado.

Conforme a lo anterior, la pregunta obligada y cuestión a determinar será si ¿es posible establecer mecanismos de responsabilidad política? En el caso estimo que se pueden dar tres vertientes o perspectivas diferentes: Primer panorama: Compatibilidad técnico-formal. Segundo panorama: Incompatibilidad sustancial. Tercer panorama: Armonización formal-sustancial (solución al problema).

\* \* \*

**III. Compatibilidad entre dichos modelos y la reelección como mecanismo de responsabilidad política y IV. Conclusiones**

**(a) Compatibilidad técnico-formal con la reelección**

En primer lugar y sin entrar a fondo de las teorías podemos apreciar que conforme a las perspectivas procedimentales-representativas abordadas por dichos autores existe una cierta compatibilidad técnico-formal en tanto rechazan las concepción tradicionalista de la democracia y la abordan desde distintos enfoques (Shumpeter dice que no hay “gobierno del pueblo” y Downs, por su parte, opta por un modelo económico). En este orden de ideas

al considerar a la democracia como un simple método de elección o rechazo de gobernantes, la reelección sería plenamente aceptada, e incluso me atrevería a decir que sería un supuesto “deseable”, pues, resulta compatible con el derecho básico con el que se identifican dichas doctrinas reduccionistas. Aún bajo el modelo irracional de Shumpeter, el votante “irracional” estaría en posibilidad de reelegir a sus gobernantes.

La pregunta es, ¿La compatibilidad formal de las teorías de Schumpeter y Downs sobre los derechos de elección y rechazo en la democracia procedimental-representativa aseguran que la reelección sea considerada como un mecanismo de responsabilidad política? Estimo que no, o no necesariamente (ausencia de relación directa-proporcional). Este cuestionamiento será abordado en el siguiente apartado al que he denominado incompatibilidad fáctica-sustancial.

### **(b) Incompatibilidad sustancial con la reelección como mecanismo de responsabilidad política (problemas fácticos)**

Desde la Teoría de Schumpeter la democracia pierde contenidos y se traduce en un “simple” método para elegir a quien debe gobernarnos, una concepción incompleta que sólo traduce un derecho de escoger y autorizar a un gobierno para que actúe en nuestro nombre (Held, 1987:201). Me parece que Schumpeter se enfrasca en un problema lógico-estructural: la incapacidad para determinar la voluntad política no es sinónimo de irracionalidad política.

Schumpeter construye su teoría en respuesta a los postulados democráticos tradicionales que afirman un “gobierno del pueblo” basado en una “voluntad general”; no obstante ello, aparenta un problema fundamental: parte de una premisa (irracionalidad) que en realidad deduce de la consecuencia que el postula como consecuencia de la propia premisa (incapacidad para determinar la voluntad general). Aún cuando menciona que el sujeto es irracional “en las cosas que no conoce”, la realidad es que pareciera que lo cataloga como irracional precisamente por no poder determinar una voluntad general. Si esto es cierto, entonces se tendría que leer como una potencial racionalidad para elegir contra una incapacidad para determinar la voluntad general; y ello daría como consecuencia una decisión (razonada o irracional) pero no orientada a una voluntad general (de lo que sí asegura la incapacidad).

No obstante lo anterior, el verdadero problema es que si las personas son “irracionales” en política y además incapaces para determinar una voluntad general, la reelección de gobernantes a cargos de elección popular no podría funcionar como mecanismo de responsabilidad política debido a que en el caso, ¿cómo una persona irracional podría evaluar la política gubernamental para considerar la permanencia o rechazo? En realidad la reelección sería un instrumento simplemente procedimental, en ejercicio de un “derecho simple” de elección o rechazo, pero no cargado de un ejercicio valorativo y racional sobre la conveniencia de la toma de la decisión de tal suerte que no cumpliría una función de responsabilidad sino únicamente de ejercicio de un derecho.

Por otro lado, en la postura de Downs se resalta como parte fundamental el problema de los costos de información e información incompleta. En el caso estimo que dichos problemas deben ser abordados tanto desde una perspectiva pre-electoral (propuestas e información para la toma de decisiones) y post-electoral (resultados del partido en el poder y la oposición). Conforme lo anterior, el mecanismo de reelección a pesar de estar fuertemente cargado de un sentido pre-electoral sobre lo que se pretende hacer en “otro periodo”, si se quiere tomar como mecanismo de responsabilidad política deberá abordarse en mayor medida desde la evaluación de resultados post-electoral.

Al respecto, el problema es en esencia el mismo. La posibilidad de no llegar a conocer la actividad (post-electoral) o propuesta gubernamental para decidir lo que me conviene o no. Básicamente –desde la perspectiva mercantilista de Downs- el sistema de responsabilidad política sería bastante frágil conforme a lo siguiente:

- a. No sólo como el propio autor señala sobre las decisiones que se pueden tomar para beneficiar a ciertos jugadores y perjudicar a otros para ganar a los consumidores (votos) estratégicos; sino que,
- b. En el juego del mercado se permitiría, no sólo el problema de la falta de información o información, sino el problema de la “sobreinformación” o información “maquillada” (que en estricto sentido no sería información. Lo anterior permitiría el acaparamiento de espacios masivos de comunicación a favor de la difusión de “buenas prácticas gubernamentales maquilladas” (a la par que se ocultan las carencias), inclinando el voto del consumidor a reelegir al partido en el poder involucrado en un juego de mercado viciado y no propiamente como mecanismo de responsabilidad política.

c. Vale también la crítica que al respecto realiza Macpherson (1977) cuando afirma que debido a que el modelo de mercado político no es competitivo, sino oligopólico, los vendedores no necesitan responder a las demandas de los compradores. Si no se necesita responder a las demandas de los compradores, sino a un juego de mercado, en realidad la reelección no podría funcionar como un mecanismo de responsabilidad política. Vale también la crítica en ese sentido de Vázquez (2007).

	<b>Shumpeter</b>	<b>Downs</b>
<b>Perspectiva</b>	Representativa y Procedimental	
<b>La democracia es</b>	Un método para la elección de representantes	
<b>El votante es</b>	Irracional en materia política	Siempre es racional-limitada
<b>Problemas que se presentan</b>	El votante es incapaz de determinar la voluntad general.	Enfatiza el problema de la información y los juegos del mercado.
<b>Compatibilidad Formal</b>	Es posible y hasta deseable la reelección	Es posible
<b>Compatibilidad sustancial</b>	No puede ser posible, pues, en el caso el individuo es un irracional político.	Es posible; sin embargo, se presentan graves problemas como el costo de información y los juegos del mercado lo que la desvirtuaría como mecanismo de responsabilidad política.

**(c) Solución desde el control poliárquico electoral.**

En realidad la solución para que la reelección pueda funcionar como mecanismo de responsabilidad política es posible, pero estimo que en el caso, escapa a los alcances de ambas teorías en su forma más pura. Si se toma como modelo al mercado, existe el control poliárquico-electoral, que se refiere a la posibilidad de sancionar o premiar al gobierno en una segunda reelección, en el que se gana una actuación de los políticos más a favor de los votantes (Vázquez, 2007:335).

Al respecto, accountability o retrospectivo y responsiveness o prospectivo son los dos modelos que se desprenden del control poliárquico-electoral; siendo el retrospectivo el modelo que obliga a los políticos a actuar a favor de los votantes, induciéndolos a entender que tendrán que rendir cuentas de sus acciones pasadas, sabiendo que pueden ser sancionados. Por otro lado en el modelo prospectivo o responsiveness, la representación de mandato sucede cuando lo que desean políticos y votantes coincide o cuando a los políticos solo les importa ganar elecciones y para ello deben prometer e implementar las políticas más beneficiosas para el público (Przeworski, 2002:25). En este orden de ideas Vazquez (2007) considera que es necesario: (i) la existencia de dos o más opciones distintas para elegir; (ii) un votante racional bien informado; y (iii) la existencia de elecciones libres. Es por ello que los modelos puros de Shumpeter y Downs en su forma más pura no son compatibles y resultan insuficientes, en específico respecto del punto (ii); a saber, un votante racional y un votante bien informado. Si dos de las tres premisas en ese sentido no son cumplidas, resulta muy complicado que se pueda cumplir la tercera, por lo que los modelos estudiados en el presente trabajo serían funcionales sí y sólo sí se aceptan sus propias deficiencias.

Finalmente, considero, que aún cuando es cierto que algunos modelos de elección racional suponen que los mecanismos de representación deben tener como consecuencia el mayor bienestar para el mayor número; dichos mecanismos no funcionan de forma tan eficiente en un modelo meramente procedimental, pues, estimo que la rendición de cuentas es una obligación estatal en cumplimiento de un derecho humano (derecho a la información); de cuyo desdoblamiento surgen subderechos como el de acceso a la información, incluyendo aquellos permitieran al ciudadano ordinario “redondear” el sistema mediante el inicio de ciertos procedimientos para “premiar” o “castigar”; y, por tanto no sólo es necesario que las condiciones “se den” sino que el Estado las asegure en respeto de los derechos humanos.

## **DEMOCRACIA EN BRASIL (PARTE II)**

**Juan Jaime González Varas**

**SUMARIO:** *I. Introducción. II. Marco institucional de la democracia en Brasil. (2.1) Precisiones sobre el régimen de gobierno y la institucionalización de la democracia (2.2) Precisiones sobre el reconocimiento de derechos: libertad e igualdad (2.3.) Precisión sobre los mecanismos de rendición de cuentas democrática en Brasil III. Análisis del modelo de democracia en Brasil. IV. Conclusiones. V. Bibliografía*

**RESUMEN:** *El presente documento elabora una análisis de la democracia existente en Brasil a través de tres perspectivas: descriptiva, valorativa y propositiva. De manera general se analizarán las diversas instituciones democráticas y las relaciones entre ciudadanos y gobernantes con la finalidad de determinar el modelo de democracia que*

*imperera en dicho país y finalmente concluir con propuestas para mejorar la calidad de la democracia.*

**PALABRAS CLAVE:** *Democracia en Brasil, democracia participativa, democracia representativa, modelos de democracia.*

\* \* \*

## **I. Introducción**

En los últimos 30 años América Latina ha experimentado una corriente de democratización en términos de profundidad, amplitud y persistencia (Cavarozzi, 1991); sin embargo, los regímenes democráticos se encuentran bombardeados continuamente con tasas de crecimiento estancadas, altas tasas de desempleo, crecientes tasas delictivas y graves acusaciones de corrupción. En ese sentido, pareciera que o los modelos de democracia latinoamericanos adoptados no son los correctos o no parecen funcionar correctamente.

Personalmente considero que la relación entre la democracia y el grado de madurez en la concepción, ejercicio, promoción y respeto de los derechos humanos resulta de suma importancia a grado tal que actualmente se puede evaluar la calidad democrática a través del desarrollo y reconocimiento de ciertos derechos. Lo anterior debido a que mientras se acostumbra a medir el respeto a los derechos conforme a la protección de ciertas libertades y derechos mínimos (en un rubro específico), estoy convencido de que la evaluación de una democracia y su modelo se debe abordar desde una perspectiva “redondeada” del sistema con enfoque de derechos; es decir, una constante retroalimentación entre el Estado y los ciudadanos tomando en consideración como base de los indicadores (y no como rubro) los derechos humanos para a partir de ahí evaluar la rendición de cuentas, la transparencia de las instituciones, la participación, la competencia, la responsividad, el espíritu de la representación política; y no sólo el número de políticas y su grado de alcance sino si dichas políticas están formuladas con un enfoque de derechos.

Corolario de lo anterior no se evaluará el modelo democrático de este país estrictamente a a partir de las formas e instrumentos de gobierno, sino en la medida en que ese régimen se adecúe a las bases sólidas de ejercicio y respeto a los derechos humanos conforme los principios perseguidos por cada modelo.

En este orden de ideas, el presente trabajo pretende abordar el análisis de la democracia actualmente existente en Brasil desde tres perspectivas: **(i) Descriptiva:** Se pretende partir de la base del respecto de las instituciones y relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes para explicar el modelo de democracia que impera en este país (Held, 1992). **(ii) Valorativa:** De manera general evaluar los aspectos descritos en la parte descriptiva con un enfoque de derechos humanos. **(iii) Propositiva:** Explicar cuál es el

modelo de democracia que –en su caso- se considera debería de existir y las modificaciones que deberían realizarse para que dicho modelo exista.

Al respecto vale la pena una última precisión: ¿Porqué Brasil? Por ser una muestra representativa de un país latinoamericano que ha mostrado ciertos avances entre los países más desiguales, con rasgos institucionales similares a mi país como una presidencia fuerte pero con variaciones en sus concepciones de derechos y representación. Es un país que desde mi perspectiva ha mostrado algunas dificultades para proteger ciertos derechos civiles y estructurar de manera uniforme un Estado de Derecho respecto de sus ciudadanos, ha lidiado con la corrupción y la transparencia del gobierno; sin embargo, los mecanismos de representación política y rendición de cuentas se están volviendo cada vez más fuertes. Los partidos políticos se han vuelto más programáticos y la sociedad civil organizada ha encontrado cada vez mayores espacios de participación activa. Corolario de lo anterior, si bien es cierto que existen democracias latinoamericanas quizá más “efectivas” también las hay “menos responsivas” con menor rendición de cuentas y principios de representación viciados.

\* \* \*

## **II. Marco institucional de la democracia en Brasil**

El proceso de democratización en Brasil estuvo acompañado por cambios institucionales y una serie de reformas graduales y no coordinadas que desembocó en un sistema de alta complejidad que complicó la funcionalidad del sistema democrático como tal (Barreto, Fleischer, 2008). El redimensionamiento de dichas reformas a que se refieren Barreto y Fleischer (2008) compone tres etapas básicamente: **(i)** La transición democrática de transferencia del poder político para los civiles negociado con las elites militares hasta 1958; **(ii)** La construcción de un nuevo marco legal-institucional democrático, inaugurado por la Constitución de 1988 (presidencialismo; introducción de mecanismos de democracia directa; y gran libertad para la creación, extinción y fusión de partidos políticos; así como consejos comunitarios, entre otras) ; y **(iii)** La consolidación y revalidación del nuevo sistema iniciado con el plebiscito popular para la adopción de una nueva forma de gobierno a partir de 1993 (aprobación de la reelección, ley de responsabilidad fiscal, cuotas para mujeres, comisión de la legislación participativa, Contraloría General de la Unión, entre otras). Al respecto, las dos últimas etapas ocurrieron en un contexto de consenso mientras que la primera representó fundamentalmente una reforma hegemónica. En ese sentido, la

promulgación de la Constitución de 1988 postula un sistema democrático representativo que buscaba ampliar el abanico de derechos civiles y fortalecer el sistema de representación política.

Para efectos prácticos se dejará para un estudio más profundo el desarrollo de la crisis de legitimidad correspondiente a la primera fase de la transición política brasileña relativa a la transferencia del poder político a los civiles, que aunque no menos importante, no nos sitúa en el plano del propósito del presente documento pues sería propio de una investigación de análisis de transición desde la Teoría democrática; y por tanto, se abordará el estudio de la democracia Brasileña a partir de diversa figuras introducidas a partir de la importante reforma de 1988 y la funcionalidad de los derechos.

### **1. Precisiones sobre el régimen de gobierno y la institucionalización de la democracia**

Es necesario empezar el presente estudio a partir de ciertas precisiones sobre su orden político y de gobierno; si bien es cierto que el presente apartado no constituye la base sobre la cual se construye el modelo democrático brasileño; si es importante hacer referencia a la forma de construcción institucional de la misma por considerarse relevante para el presente trabajo en cuanto aporta elementos básicos de entendimiento del contexto y marco institucional en el que se desarrolla la democracia brasileña. Dicho ello, partiremos de la base de que Brasil es una república federal democrática con un sistema presidencial. Dentro de algunas de sus características particulares se encuentran las siguientes:

a. **Presidencialismo y sistemas de partidos.** Sergio Abranches (1998) refiere a un “presidencialismo de coalición” que asume un carácter consociativista, pues, aunado al carácter multipartidista se impide que el partido político del presidente sea mayoritario en las casas legislativas por lo que está obligado a construir coaliciones para ejecutar su agenda legislativa. Desde el punto de vista de la gobernabilidad habría que evaluar el alto riesgo de inestabilidad entre la combinación de presidencialismo y pluripartidismo extremo (Sartori, 1982); sin embargo parece haber un consenso respecto de los resultados del Ejecutivo para imponer su agenda al Legislativo (posiblemente por las facultades exclusivas que tiene respecto de distribución de ciertos cargos, control de la ejecución del presupuesto y la facultad exclusiva para iniciar el trámite legislativo en áreas estratégicas lo que sirve como herramienta de consenso entre los distintos partidos).

b. **Federalismo ampliado.** El sistema brasileño admite municipios como entidades federativas, con autonomía legislativa y tributaria. Su texto constitucional permite la creación de nuevos municipios y estados con la aprobación de la población

mediante un plebiscito y la ratificación de las asambleas legislativas. El poder se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.

- c. **Mecanismos de fiscalización.** A partir de la reforma de 1988 se instruyó a los tribunales de cuentas como principales órganos de control de las finanzas públicas que actúan de manera complementaria al Poder Legislativo. En el 2001 se creó la Contraloría General de la Unión para investigar los fraudes en contra del patrimonio público. Junto a estos mecanismos se establecieron los consejos comunitarios como instrumento de accountability societaria por medio de asociaciones de la sociedad civil para ejercer un cierto control de las acciones gubernamentales. En este punto es importante precisar que el Tribunal de Cuentas de la Unión y de los Estados, así como la Contraloría General de la República, sufren una fuerte influencia de la clase política, y en ese sentido se requiere de la construcción de mecanismos efectivos de accountability de la gestión pública.
  
- d. **Participación Política.** Desde el punto de vista de la participación política se encuentran efectos positivos: **(a)** La adopción de formas de participación directa de la población a través del referendo, el plebiscito y proyecto de ley de iniciativa popular. **(b)** La Comisión de la Legislación Participativa que recibe y transforma en proyecto de Ley una propuesta emanada de la sociedad civil es un buen ejemplo de aproximación entre las instituciones representativas y la población, en el sentido que la participación de la sociedad civil legitima el sistema político supliendo una demanda resultante de las principales democracias del mundo. **(c)** La creación de consejos comunitarios se traduce en un instrumento de cogobernabilidad y fiscalización de la administración pública.

## **2. Precisión general sobre el proceso de reconocimiento de derechos.** **Aproximaciones sobre libertad e igualdad en Brasil.**

Los primeros párrafos de la Constitución brasileña enumeran los principios de soberanía, ciudadanía, dignidad humana, valores sociales y pluralismo político. En ese documento fundamental se habla tanto de derechos individuales como de grupos sociales y prohíbe la discriminación de las minorías. No obstante lo anterior, la existencia de esos derechos en la práctica no siempre ha sido así, pues, en principio Brasil se ha reconocido desde hace tiempo por la protección del ejercicio de los derechos políticos pero no así de sus libertades civiles. Al respecto parece ser que el fomento de los primeros a repercutido positivamente

en los segundos (Freedomhouse, 2012). En los últimos estudios se ha notado un considerable avance sobre el respeto a derechos humanos de los grupos marginados y las condiciones de desigualdad estructural en las que está inmerso el país (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012). En ese sentido, lo que importa para efectos de este apartado es resaltar la situación de desigualdad sigue latente, y la opresión estructural de ciertos grupo como los negros son un problema cotidiano.

### **3. Precisión sobre mecanismos de rendición de cuentas democrática en Brasil.**

Como lo mencioné al inicio del presente trabajo los mecanismos de rendición de cuentas son esenciales en una democracia. En ese sentido Manin, Przeworski y Stokes (1999:9-10) refieren a un mecanismo de responsabilidad política a través del voto (mantener o no al gobernante en el poder); dicho en otras palabras, refieren a lo que O'Donnell (1998) llama la rendición de cuentas “vertical” (vertical accountability). Ahora bien, otros, autores, entre ellos Smulovitz y Peruzzotti (2000) hablan de 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). En este sentido la democracia brasileña parece haber apostado por fortalecer dichos mecanismos en los últimos años a través de modelos de participación semidirectos.

\* \* \*

## III. Análisis del modelo de Democracia en Brasil

### **1. Perspectivas democráticas**

Según Macpherson (1977) un modelo sirve para formular una construcción teórica destinada a exhibir y explicar las relaciones que subyacen tanto al interior como al exterior de un fenómeno analizado (democracia brasileña). Dichos modelos no sólo incorporan elementos empíricos sino también normativos sobre qué modelo será el mejor y cuál coincide mejor con los valores sociales dominantes (Macpherson, 1977; Held; 1987). De ahí que el análisis que se presenta no es simplemente descriptivo sino también valorativo. En ese sentido, a continuación se realizará el análisis particular sobre la perspectiva democrática partiendo de la base que Brasil –como muchos otros países- no se encuentra en

alguno de los extremos de los tipos desarrollados por la Teoría Democrática, y además se encuentra en constante movimiento (evolución).

Se precisa que son aproximaciones generales, toda vez que atendiendo al contexto de institucionalización democrática al que me referí anteriormente, incluso dentro del mismo país habrá comunidades, municipios o incluso Estados, que se acerquen más a una perspectiva democrática en particular (ejemplo de la ciudad de Porto Alegre).

a. **Primera aproximación ¿democracia representativa o participativa?**

En este punto ubicaríamos a la democracia brasileña en una transición rumbo a una perspectiva cada vez más participativo pero con un alto contenido representativo. **Es participativo** porque a través de la introducción de ciertas figuras instrumentales (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, presupuesto participativo, etc.) se puede apreciar que la participación política resulta esencial para la expansión de las capacidades individuales (Held, 1987). Aunado a las figuras de participación, tenemos un claro ejemplo en el voto “facultativo” a partir de los 18 años y “obligatorio” después de los 18, este rasgo, aunque sencillo, prevé el campo fértil para el nacimiento de una ciudadanía comprometida con el desarrollo bajo una perspectiva de teoría participativa del voto. Otro ejemplo muy representativo lo constituye la experiencia de la democracia participativa de la ciudad de Porto Alegre respecto del Presupuesto Participativo que marca una referencia democrática en el contexto socio-político internacional por su éxito a lo largo de más de 16 años en contraste con el modelo representativo imperante a nivel mundial (Freitas, 1996).

Por otro lado, **es representativa** también porque gran cantidad de las decisiones políticas son tomadas a través de los representantes de elección popular elegidos mediante elecciones periódicas libres. De hecho la “representación presidencialista” podría ser catalogadas como una de las más fuertes en toda Latinoamérica. Por otro lado, la representación se da a lo largo del sistema multipartidista excesivo, a tal grado que el fraccionamiento de dicha representación, en muchos casos ha resultado perjudicial para la cohesión democrática del Estado.

b. **Segunda aproximación ¿democracia procedimental o sustancial?**

El modelo brasileño se encuentra en proceso de transición de una democracia procedimental a una **democracia** cada vez más **sustancial**. En el caso, no se estima que su

democracia carezca de contenido; sino que también constituye un procedimiento con objetivos sociales predefinidos. Aunque en la Teoría Democrática no exista plenamente un consenso sobre la idea del contenido, se puede plantear claramente un esbozo de ese contenido –y sin perjuicio de otros que se pudieran encontrar- a partir de dos supuestos: **(i)** Las obligaciones estatales y los derechos sociales de la constitución brasileña como verdaderas obligaciones constitucionales que deben ser observadas en la toma de decisiones (Ferrajoli, 2001); y **(ii)** La transición a un Estado que ofrezca condiciones sociales que permitan la realización de la libertad individual (O'Donnell, 2001). Lo anterior no significa que la democracia brasileña sea meramente sustancial, pues como todo proceso democrático se estima que el mismo se encuentra en transición y por tanto también resulta **procedimental**; en efecto, mediante su votación no se garantiza ni que los mejores lleguen al poder ni que se tomen las mejores decisiones. En este punto me gustaría precisar otro de los graves problemas democráticos brasileños, y es precisamente la división de la representatividad a través de varios pequeños grupos partidarios, lo cual, no es que vacíe per se de contenido, pero sí dificulta un consenso sobre la voluntad general.

Conforme lo anterior, ubicaríamos a Brasil, más o menos de la siguiente forma: **Esquema**  
**1. Tendencia de la democracia brasileña desde las diversas perspectivas.**

<b>Representativa-Procudimental</b>	<b>Participativa-Procudimental</b>
<b>Representativa-Sustancial</b>	<b>Participativa-Sustancial</b>

**2. Puntos de contacto: Modelos democráticos en Brasil**

1. De la tendencia liberal libertaria se rescatan los siguientes modelos: **(i) Democracia Pluralista.** En tanto en la democracia brasileña se observan derechos del ciudadano, libertad de expresión; un sistema de contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y un sistema electoral competitivo (multipartidista). Se plantea

la necesidad de garantizar los derechos de las minorías, pero en efecto se reconoce la existencia de poderes fácticos que conviven y tratan de influir en la toma de decisiones gubernamentales (el claro ejemplo en este país son los Consejos Comunitarios que se han visto influenciados por diversos poderes para colocar en el debate público ciertos intereses específicos). (ii) **La crítica del modelo de la elección racional de Downs** (expuesto en la primera parte del presente ensayo). Se acepta que aunado a los poderes fácticos que pueden interferir en los costos de información, el sistema multipartidista extremo brasileño ha provocado un problema en el alcance de la información a los ciudadanos, lo que dificulta en gran escala la elección racional de representantes a cargo de elección popular.

2. De la tendencia liberal-igualitaria (perspectiva procedimental-sustantiva) se rescata el **modelo de desarrollo**. Brasil se ha identificado por los mecanismos de participación política otorgados a los ciudadanos que fomentan el interés ciudadano en los actos de gobierno a informarse y a formar sus opiniones. Esta teoría como bien apunta Macpherson (1977) se complementa con el humanismo democrático al considerar la democracia como una forma de vida. En este punto se observa la necesidad de pasar de una democracia limitada a un proceso más amplio con mayor contenido de igualdad no sólo político sino también económico y social

3. Finalmente, en este orden de ideas de la perspectiva procedimental-sustancial se rescatan los siguientes modelos: De Macpherson se rescata el **modelo participativo-piramidal** en la toma de algunas decisiones, que implican la democracia directa en la base y la delegada en los niveles por encima de ella. Un ejemplo es la deliberación del presupuesto participativo (experiencia de Porto Alegre) con debates directos para ir formando un consenso poco a poco (aunque se puntualiza que no es el modelo predominante y generalizado). Por otro lado, se considera importante encuadrar el modelo revisado por David Held (1987) al que denomina **democracia participativa**. Brasil cuenta con instrumentos básicos para encuadrarla –en parte- bajo este esquema entre las cuales se encuentran: la iniciativa popular que permite regular incluso ciertas instituciones y proponer leyes; sin embargo también tiene rasgos que no son propios de este esquema: (i) Los partidos políticos son considerados como entes privados y no públicos, y los mecanismos de cogobernabilidad están directamente relacionados con los asuntos públicos por lo que, en el caso, no tendría tanta injerencia el ciudadano; y (ii) Se estima que en el caso sería necesario una reorganización del sistema de partidos que pudiera hacer a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados.

\* \* \*

#### IV. Propuesta (Conclusiones)

**Primera.** Como se puede apreciar, los modelos no son excluyentes entre sí, sino que en el caso, se complementan entre sí. La democracia brasileña es en principio procedimental y representativa con un pluripartidismo (incluso extremo) y elecciones libres. No obstante lo anterior, como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo se ve ampliamente complementada con mecanismos de democracia semidirecta, a saber, iniciativa ciudadana, plebiscito, referéndum, entre otros. Aún en este esquema, existen formaciones municipales y comunales con mecanismos de democracia directa, y algunos esquemas que combinan mecanismos de democracia representativa y directa, como el caso de las comunidades de Porto Alegre a través del presupuesto Participativo. Conforme a lo anterior, Las dos formas de democracia tienden a ser más complementarias que antagónicas: Los mecanismos de democracia semidirecta (plebiscito, iniciativa popular o revocación) deben ser estudiados en el marco de las instituciones representativas (Prud'Homme, 1997).

**Segunda.** La democracia brasileña –como cualquier otra- no idea, tiene aciertos y desaciertos. La transición democrática y su evolución en Brasil al darse de manera desordenada, casuística y poco planeada derivó en la deficiencia de gran parte de sus estructuras institucionales y sus estructuras políticas. Es cierto como se expuso a lo largo del documento que la democracia Brasileña cuenta con amplios mecanismos de control político-institucional-formal, de participación y rendición de cuentas. No obstante lo anterior se corre el riesgo de que la complejidad institucional y el sistema multipartidista vacíe de contenido a la democracia conformando una poliarquía (Robert Dahl, 1971) con sus características particulares: (i) como un sistema político liberalizado y (ii) muy representativo, pues, en efecto, aunque se permite la participación ciudadana se podría perder el eje de objetivos específicos; de tal suerte que se desplace el énfasis al procedimiento o resultados sustanciales de la democracia.

**Tercera.** En ese orden de ideas la democracia en Brasil apostó por el fortalecimiento de su sistema de representación y amplio consenso participativo; sin embargo con una debilidad insitucional y procedimental (desordenada) que no permite que los ideales participativos se cumplan plenamente más allá de su establecimiento formal. En este sentido, la recomendación sería que para que el modelo participativo al que aspira (que hasta el momento ha arrojado resultados favorables) se fortalezca en gran escala los factores institucionales y procedimentales que lo impiden: Organización institucional, transparencia y combate a la corrupción.

**Cuarta.** Siguiendo a Macpherson (1981) y conforme a las precisiones sobre libertad e igualdad de este trabajo, la democracia como participación presenta un problema en cuando

menos dos dimensiones. Me gustaría mencionar brevemente cuando se refiere al círculo vicioso y las posibles salidas que aporta: ¿Cómo eliminar las barreras de la conciencia (o inconciencia) y la desigualdad social de Brasil? La respuesta es una recomendación también para el modelo democrático de este país.... Buscar alguna falla en el sistema, en específico, lo que a mi parecer ha ayudado al Estado brasileño es la conciencia cada vez mayor de los costos de la apatía política.

\* \* \*

## V. BIBLIOGRAFÍA

1. Abranches, Sergio, (1998), “Precidencialismo de Coalizao: O Dilema Institucional Brasileiro”, Dados, Río de Janeiro
2. Agamben, Giorgio (2001), Medios sin fin. Notas sobre la política, Valencia, Pre-Textos, pp. 13-43.
3. Bachrach, Peter (primera edición en inglés 1967), Crítica de la teoría elitista de la democracia, Buenos Aires, Amorrortu, pp 19-30 y 146-165 (Introducción y 7. Un enfoque alternativo).
4. Barreto, Leonardo y Fleischer, David (2008) “Reformas Políticas y Democracia en Brasil” en Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
5. Bovero, Michelangelo (2000), Una Gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores, Madrid, Trotta, Del Cap. 2 Los adjetivos de la democracia, los acápites 4, 5 y 6 pp. 44-51. Del Cap. 4 Qué Libertad, el acápite 5 pp. 89-92. Y del Cap. 5. Qué liberalismo, los acápites 4, 5 y 6 pp. 103-115.
6. C.M. de Freitas, Andrea (1996), La experiencia de Democracia participativa en Porto Alegre, disponible en <http://www.bocc.ubi.pt/pag/freitas-andrea-experiencia-democracia.pdf> Fecha de consulta: 13 de Septiembre de 2012.
7. Cavarozzi, Marcelo (1991), “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 85-111.
8. *Democracy*, vol. 9, núm. 3, pp. 112-126.

9. Downs, Anthony (1991), "Una teoría económica de la acción política en una democracia", en Joseph Colomer, *Lecturas de Teoría Política Positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
10. Ferrajoli, Luigi (2001), "Sobre la definición de democracia", en Luigi Ferrajoli
11. FreedomHouse, Selected data from freedom House's annual survey of political rights and civil liberties
12. Habermas, Jürgen (primera edición en alemán 1998) (2000), "La constelación posnacional y el futuro de la democracia", en *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Barcelona, Paidós, Puntos II (p. 92-107) y V (p. 135-146).
13. Held, David (1992), *Modelos de democracia*, México, Alianza Editorial.
14. Laclau, Ernesto (2001), "La democracia y el problema del poder", en *Actuel Marx*, núm. 1, edición argentina, pp. 1-10.
15. Lefort, Claude (1990), "Democracia y advenimiento de un lugar vacío", en *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión, pp. 187-193.
16. Macpherson, C.B. (1981), *La democracia liberal y su época*, España, Alianza Editorial.
17. Macpherson, C.B. (1981), *La democracia liberal y su época*, España, Alianza, pp. 113-138 (V. Modelo No. 4: La democracia como participación).
18. Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (1999), "Introduction", en Adam
19. Michelangelo Bovero, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, IFE, Colección: temas de la democracia, Serie: Conferencias magistrales, pp. 11-31.
20. O'Donnell, Guillermo (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Offe, Claus y Philippe Schmitter* (1995), "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal", en *Revista Internacional de filosofía política*, núm. 6, Diciembre, Madrid, pp. 5-30.
21. Prud'homme, Jean- François, (1997), *Consulta popular y democracia directa*, México, IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, no. 15), pp. 17-28 y 47-51 (Capítulos 2, 3 y 5).
22. Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes (2002), "Elecciones y representación", en *revista Zona abierta*, núm. 100/101.

23. Przeworski, Adam. Bernard Manin y Susan Stokes. (Primera edición en inglés 1999) (2002). "Elecciones y representación." en revista Zona abierta. Núm. 100/101. Madrid. p. 19-49.
24. Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-26. Nun, José, (2002), *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires, FCE, Capítulos VI, VII, VIII, IX y X, pp. 41-70.
25. Sartori, Giovanni (1982), *Partidos Políticos y Sistemas Partidarios*, Brasilia, Ed. Da UNB.
26. Schmitter, Philippe y Terry Lyn Karl (1993), "Qué es... y qué no es la democracia", en Larry Diamond y Marc Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 37-49
27. Schumpeter, Joseph (1983), *Capitalismo socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Orbis, Tomo 1.
28. Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000), "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 147-158.
29. Vázquez, Daniel (2007), "La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismo", en *Vox Populi. Populismo y democracia en América Latina*, México, FLACSO.
30. Vázquez, Daniel. (2008) *Guía de Teoría de la Democracia*. México: FLACSO