

II. Marco Teórico

a. La poliarquía y sus instituciones

Según Robert Dahl, la democracia es al mismo tiempo un ideal al cual se aspira y una forma de organización política concreta. Concebir la democracia como un ideal permite tener un marco de referencia para compararlo con las experiencias que se producen en el mundo real, y de ese modo determinar empíricamente hasta dónde se ha avanzado.

“Me gustaría reservar en este libro el término “democracia” para designar el sistema político, entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos. Como sistema hipotético en el extremo de la escala, o en el límite de un estado de cosas, puede servir —como el vacío absoluto— a modo de fiel contraste para valorar el grado de aproximación de los distintos sistemas al ideal teórico” (Dahl, R., 2004, p. 13).

El autor propone el término poliarquía para referirse a cierto tipo de democracia representativa que él entendía

como “el gobierno de las mayorías organizadas” o el gobierno del pueblo para el pueblo. Su definición establece una serie de requerimientos mínimos necesarios para que una organización social pueda ser considerada como una democracia, que evidentemente no cubren todas las expectativas que se suelen tener acerca de un sistema democrático. Sin embargo, en favor de la concreción y la eficacia, este trabajo de investigación se restringirá al estudio de los rasgos mínimos indispensables que Dahl visualiza como definatorios de una poliarquía, a través de la presencia de las siguientes instituciones políticas (Dahl, R., 2004, p. 99):

1. Cargos públicos electos
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes
3. Libertad de expresión
4. Fuentes alternativas de información
5. Autonomía de las asociaciones
6. Ciudadanía inclusiva

Es decir, una poliarquía, entendida como un sistema democrático electoral en sus aspectos más básicos, debería garantizar, al menos, la existencia de estas seis instituciones. Para los efectos de este trabajo nos limitaremos a estudiar las dos primeras instituciones de Dahl, es decir, “cargos públicos electos” y “elecciones libres, imparciales y frecuentes”, por

ser las más específicamente relacionadas con la labor que desempeña el Tribunal Electoral.

Con “cargos públicos electos”, Robert Dahl se refiere a la garantía de que los cargos públicos no se den por designación o por herencia, sino a que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes de manera soberana, y que las personas que resulten electas para tales cargos tengan representatividad. El concepto de gobierno representativo surge cuando los asentamientos humanos se hacen cada vez más extensos geográficamente y su población más numerosa. Si en una aldea habría sido posible que sus habitantes se gobernarán a través de asambleas y acuerdos, en una organización social a gran escala esto se convierte en una tarea imposible. La opción podría ser, entonces, elegir representantes que tomen decisiones o actúen en nombre de cierto número de individuos. John Stuart Mill (1878) se refiere al sistema de gobierno representativo cuando dice:

“Según las consideraciones antes dichas es evidente que el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social, es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación, aún en la más humilde de las funciones públicas, es útil; que por tanto, debe procurarse que la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad: y que, finalmente, no puede exigirse menos que la

admisión de todos a una parte de la soberanía. Pero, puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población, nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos, el tipo ideal de un Gobierno perfecto, es el Gobierno representativo” (p. 99).

No obstante, aún si los ciudadanos pueden elegir a sus representantes de manera legítima, no hay nada que garantice que estos lleven adelante su gestión de manera correcta y que logren llenar las expectativas de los electores. Para Hannah Pitkin “En la genuina representación, al representante eventualmente debe hacersele rendir cuentas, de modo que sea sensible ante las necesidades y demandas de sus electores, ante las obligaciones inherentes a su posición” (Pitkin H., 1967, p. 62). Es decir que el elector debe tener el poder de supervisar la labor de su elegido y de castigarlo, sea mediante la revocatoria de mandato o la no reelección, si este no cumpliera con lo esperado.

La representatividad depende también de que las elecciones se den con una amplia participación, de modo que estas consignen los intereses de las mayorías. La participación se convierte entonces en un elemento fundamental de la democracia, en el supuesto de que cuantas más personas manifiesten su voluntad política, más cerca se estará de llenar sus expectativas.

La participación es esencial también en relación con la institución denominada “Elecciones libres, imparciales y frecuentes”, ya que ella se fundamenta, según Dahl, en la realización de comicios en los cuales los ciudadanos puedan votar en libertad (mediante sufragio secreto y sin coerción); con una institucionalidad fuerte que garantice imparcialidad, transparencia y evite irregularidades que desvirtúen el proceso electoral; además de que el sufragio se realice con prudente frecuencia y regularidad, de manera que quienes no sientan que se han cumplido sus expectativas, puedan escoger a alguien diferente para ocupar determinado cargo.

Pero la participación puede verse limitada por problemas complejos y diversos, ya que, según Nohlen (2004), puede haber factores estructurales (existencia de diversas etnias, nivel educativo del electorado, cultura política, concepción del voto como un derecho o como un deber); factores contingentes (distancia de los centros de votación, tipo de elección: presidencial, parlamentaria, municipal, simultaneidad o no de los diferentes tipos de elecciones); factores intrínsecos al derecho electoral (modo de registro de los electores, sencillez de la boleta electoral) y factores relativos al sistema político (competencia entre los partidos, desempeño del gobierno saliente, expectativas vinculadas a los candidatos que se presentan).

b. Democracia procedimental y democracia sustantiva

Según Collier y Levitsky (1997), la fórmula de añadir adjetivos al concepto de democracia se ha utilizado para establecer algunas especificidades y contar con definiciones más ajustadas a la realidad.

La democracia procedimental, por ejemplo, se centra en los procedimientos que permiten garantizar que el sistema se mantenga vigente y se legitime al contar con el acuerdo de toda la sociedad; se orienta a proteger los medios o procedimientos democráticos, pero no los trasciende, son un fin en sí mismos. El procedimiento más comúnmente relacionado con esta idea es el sufragio. Coppedge et al (2016) hablan en este sentido, acerca de *Varieties of Democracy*:

“En el esquema conceptual de V-Dem, el componente electoral es fundamental: sin él, no podemos llamar a un régimen “democrático” de ningún modo significativo. Al mismo tiempo, reconocemos que, de acuerdo con algunos principios de la democracia, la democracia electoral es insuficiente, y también que los países pueden tener “cualidades democráticas” sin ser democracias electorales” (p. 8).

El concepto de democracia sustantiva se entiende como un sistema que se ocupa de preservar valores básicos tales como

la igualdad y la libertad, al igual que de lograr avances a nivel político, económico y social. Aunque el sufragio sigue teniendo un papel fundamental, se lo considera un medio más que un fin. Según Hugo Quiroga, una democracia sustancial busca garantizar una sociedad justa, pero para ello es necesario que dicha sociedad haya llegado a un consenso en cuanto a lo que es el bien común:

“La gran dificultad para los que sostienen una concepción sustancial del bien común consiste en saber cuál es su contenido y quién lo determina. ¿Es posible dar una definición clara y unívoca del bien común frente -como ya decía Kant- a los deseos tan numerosos y variados de los individuos? Además, ¿quién define el bien común?, ¿el estado, la sociedad? Esta es la dificultad. La determinación de la vida buena en una discusión pública no deja de ser un ideal irrealizable (Quiroga, H., 2000, p. 364)”.

En este sentido, Przeworski habla sobre el sueño de lograr el perfeccionamiento de los sistemas democráticos y se pregunta hasta dónde es posible llegar:

“Lo que me preocupa son los límites: ¿cuánta igualdad económica y social puede generar la democracia? ¿Cuán eficaces puede hacer a los distintos tipos de participación? ¿Cuán efectivamente puede equipar a los gobiernos para que actúen según los mejores intereses de

los ciudadanos, y a los ciudadanos para que controlen a los gobiernos? ¿Hasta dónde puede proteger a todos al mismo tiempo, a unos de otros y del gobierno? ¿Qué debemos esperar de la democracia? ¿Qué sueños son realistas y cuáles son fútiles?” (Przeworski, 2010, p. 34).

Uno de los valores fundamentales de la democracia es la igualdad, y es deseable que existan altos grados de igualdad política dentro de un sistema democrático. Generalmente, se habla de la igualdad desde un punto de vista político, pero esto involucra otros aspectos, ya que, como señalan Salazar y Woldenberg (2016):

“Aun si la igualdad política no equivale a igualdad social, económica o cultural, es evidente que desigualdades extremas en la sociedad, sean de corte económico o en materia de acceso al conocimiento, pueden limitar o incluso anular los derechos, o la posibilidad de ejercerlos, de muchos presuntos ciudadanos” (p.37).

En otras palabras, la desigualdad económica o educativa puede condicionar de manera profunda el acceso a los derechos políticos. La paradoja está en que la democracia parece ser más saludable en sistemas con economías de mercado, pero este tipo de sistema -al promover la acumulación individual de riquezas- tiende a generar desigualdades en lo económico

que redundan en desigualdades en el campo de lo político, debido a que las personas que cuentan con más recursos económicos tienen también más posibilidades de influir en la conducta y las decisiones de otros. De esto habla Dahl (2004) cuando dice que “La relación entre el sistema político democrático de un país y su sistema económico no democrático ha supuesto un formidable y persistente desafío para los fines y prácticas democráticos a lo largo del siglo XX» (p. 205).

La libertad, por otra parte, es también un valor fundamental de los sistemas democráticos, especialmente desde el punto de vista del derecho que tienen los ciudadanos de participar en la vida civil y política del Estado sin verse sometidos a restricciones o a discriminación.

c. El paradigma de las transiciones

Este estudio analiza la década de 1990, cuando se dan en Panamá los primeros pasos hacia la instauración de un sistema democrático, luego de vivir veintiún años bajo un régimen militar. Por tal motivo, y como parte de la fundamentación teórica de esta investigación, se han estudiado las propuestas de varios investigadores acerca de la manera como se produce la transición de un régimen autoritario a una democracia. Se trata del paradigma de las

transiciones que se ha venido utilizando desde hace algunas décadas y que ofrece información valiosa. Linz, considera que:

“Puede aprenderse mucho del largo y complejo proceso de desarrollo de las instituciones democráticas, desde los estados absolutos a las monarquías constitucionales, y del proceso más o menos continuo de creciente democratización. Sería un error, sin embargo, pensar que cualquier sociedad podría seguir hoy el camino que llevó a la democracia en el Reino Unido, Suecia, los Estados Unidos o Suiza. Las sociedades contemporáneas deben concentrar ese largo proceso histórico en unos pocos años críticos” (Linz, J., 1982, p. 9).

La democratización de un país es un proceso cuyas etapas no se dan siempre en el mismo orden y con la misma profundidad; hay avances y retrocesos. No obstante, Linz señala que la consolidación de la democracia se identifica como el acuerdo entre todos los actores en cuanto a que este sistema sea “el único juego posible”, lo que se define como:

“Un estado de cosas «en el cual ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses, fuerzas o instituciones organizados considera que haya alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y (...) ninguna institución o grupo político tiene

un derecho a vetar la acción de los responsables de las decisiones elegidos democráticamente... Para decirlo sencillamente, la democracia debe ser vista como “the only game in town”. (Linz, J., 1990, p. 156, como se cita en O’Donnell, G., 1996, p. 6).

Cuando se habla de consolidación de la democracia se hace referencia a la permanencia en el tiempo de los parámetros mínimos que la definen como tal, en tanto pueden ser medidos para determinar si un país es o no democrático. El concepto de consolidación democrática también ha sido definido por la existencia de instituciones políticas tales como “el ejecutivo, los partidos políticos, el congreso y algunas veces el poder judicial” (O’Donnell, 1996, p. 6). No obstante, este mismo autor señala que muchas de las nuevas democracias -los países de Europa del Este o la mayoría de los países latinoamericanos- han logrado mantenerse vigentes por un periodo relativamente largo a pesar de no contar con instituciones fuertes.

Samuel P. Huntington (1994) define una ola de democratización como “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo” (p. 26). Según este autor, la

primera ola se produjo en el siglo XIX, mientras que la segunda dio inicio incluso antes de que terminara la Segunda Guerra Mundial, ya que “La ocupación aliada promovió la instauración de instituciones democráticas en Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón y Corea” (Hungtinton, 1994, p. 31). A partir de la década de 1970, en muchos países de Europa, Asia, África y Latinoamérica, empezaron a producirse cambios tendientes a transformar sus sistemas autoritarios y promover gobiernos más democráticos. Los países que se vieron inmersos en estos procesos durante ese periodo son considerados como parte de “la tercera ola” de la democracia.

Se producen entonces varios intentos de análisis que procuran dibujar un patrón de cómo se dan las transiciones a la democracia desde regímenes autoritarios. Se trata de un conjunto de conceptos que se convierten en un paradigma, que era considerado como aplicable universalmente. Sin embargo, a pesar de que se reconocen sus ventajas, pronto surgieron críticas como las de Thomas Carothers:

“El paradigma de transición fue bastante útil en ciertos momentos y en los frecuentes e inesperados conflictos políticos mundiales. Pero es cada vez más claro que la realidad ya no se ajusta al modelo. Muchos países, a los que los diseñadores de las políticas y quienes

se dedican a la ayuda, insisten en considerarlos “en tránsito” no están en una transición a la democracia, y más de un puñado de las transiciones democráticas que estaban en marcha no han seguido el modelo” (Carothers, T., 2002, p. 2).

El paradigma de las transiciones se basó en algunos supuestos que Carothers considera discutibles. En líneas generales, se decía que cualquier país que estuviese saliendo de un régimen dictatorial podía ser considerado como en tránsito hacia la democracia; que la democratización tendía a desarrollarse en una serie de secuencias o etapas (apertura, rompimiento, transición, consolidación); que las elecciones tenían una importancia determinante en el desarrollo democrático; que las condiciones específicas de cada país tales como su nivel económico, su historia política, su legado institucional, su constitución étnica, sus tradiciones socioculturales, u otras, no eran factores esenciales en la construcción de una democracia; y que las transiciones democráticas de la década de 1970 en adelante estaban construidas sobre Estados coherentes y eficientes. Pero después de algún tiempo empezó a hacerse visible una realidad diferente:

“De los cien países considerados “en tránsito” en los últimos años, sólo un número relativamente pequeño -probablemente menos de 20- está

realmente en camino a una democracia exitosa o que funcione bien o que al menos tenga algún avance democrático y que todavía se goce de un desarrollo positivo hacia la democratización” (Carothers, T., 2002, p. 3).

Por lo tanto, no es conveniente hablar de recetas, cada país tiene su manera de avanzar en su desarrollo socio-político y las circunstancias particulares son en extremo diferenciadas. Muchos países inician procesos de democratización y se quedan a mitad de camino, en lo que el autor llama una “zona gris”, es decir, donde ya no se puede considerar que se vive dentro de un régimen autoritario, pero tampoco se cumple con los requisitos mínimos de una poliarquía. Pero, incluso, dentro de esta zona gris, se observan muchos desarrollos diferentes. El autor se refiere fundamentalmente a los países latinoamericanos cuando hace la siguiente síntesis de su funcionamiento desde un punto de vista político:

“Los países cuya vida política está marcada por un pluralismo débil tienden a tener cantidades significativas de libertad política, elecciones regulares y alternancia en el poder entre los diferentes grupos políticos genuinos. Sin embargo, pese a estas características positivas, la democracia sigue siendo superficial y problemática. La participación política, aunque surja en tiempo de elecciones, no va mucho más allá de las votaciones. Las élites políticas

de todos los grandes partidos y agrupaciones son ampliamente percibidas como corruptas, egoístas e ineficientes. La alternancia en el poder parece solamente un desafortunado regateo, para atrás y para adelante, con los problemas del país. Las élites políticas de todos los grandes partidos son percibidas ampliamente por el pueblo como corruptas, egoístas, deshonestas y que no trabajan en serio por su país. El pueblo es profundamente indiferente a la política, y aunque pueda todavía agarrarse del ideal de la democracia, es muy infeliz en relación con la vida política del país. Sobre todo, la política es ampliamente vista como el dominio echado a perder de una élite dominante que beneficia muy poco al país y que merece igualmente muy poco respeto. Y el Estado permanece siempre débil. La política económica es con frecuencia pobremente concebida y ejecutada, y el desempeño económico es casi siempre malo o incluso calamitoso. Las reformas políticas y sociales son de igual manera tenuous, y los gobiernos sucesivos son incapaces de encarar la mayoría de los principales problemas que enfrenta el país, desde el crimen y la corrupción a la salud, la educación y el bienestar del pueblo en general” (Carothers, T., 2002, p. 4).

d. El caso de Panamá

La historia de Panamá solo puede contarse tomando en cuenta la muy particular relación -a veces estrecha y otras

veces conflictiva- de este país con los Estados Unidos de América.

A inicios del periodo republicano, Panamá vivió una democracia con muchas falencias: hubo todo tipo de fraudes electorales; se dieron varias intervenciones norteamericanas, avaladas por el Tratado Mallarino-Bidlack; y se derrocó a varios mandatarios que apenas alcanzaron a paladear el poder. En 1968, con la instauración del régimen militar, se restringieron aún más las libertades individuales y se pusieron en ejecución nuevas reglas para su organización política. Luego de la firma de los Tratados Torrijos-Carter se produjeron –desde adentro- algunos intentos de democratización que no llegaron a buen término por circunstancias diversas. Finalmente, la transición de Panamá hacia un sistema democrático inició mediante la violencia, pero no como resultado de una insurrección interna, sino a través de una intervención armada por parte de un país extranjero.

“Cuando culmina finalmente la instauración democrática, surgen indudablemente una variedad de interrogantes relacionadas con la idoneidad de las invasiones externas para viabilizar regímenes democráticos, sobre los efectos deslegitimadores que tiene la toma del poder de la mano de potencias invasoras,

de la responsabilidad sobre las consecuencias materiales de la invasión, y del momento en que podemos asegurar que hemos alcanzado finalmente el «régimen democrático». En todos estos aspectos, el caso panameño proporciona elementos que, aún enmarcados por la ciencia política en un marco global de democratización, resultan claramente distintivos y excepcionales” (Sánchez, S., 2019, p. 1010).

Tras la invasión, Panamá reconoció el triunfo de los candidatos opuestos al régimen militar e inició un proceso de reconstrucción desde lo económico (gravemente afectado por la intervención armada) y desde lo político. Se formalizan diálogos y se logran acuerdos que, en 1994, permiten llevar a cabo elecciones generales con una amplia participación partidista y con el consenso de todos en cuanto a que hubiera garantías de imparcialidad.

