

EVALUANDO EL ESTADO DE DERECHO EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS COMPARADO DE SEIS CASOS NACIONALES

Carlos Moreira¹ y Jesús Tovar²

Resumen

Luego de permanecer casi ignorado por la ciencia política, el estudio del estado de derecho ha adquirido gran relevancia en la última década. A partir de los primeros años del siglo XXI, el tema fue teniendo cada vez mayor centralidad, siendo incorporado como parte sustancial de los estudios sobre calidad de la democracia en la región. El objetivo del presente trabajo es evaluar el funcionamiento del estado de derecho y su relación con la calidad de la democracia en América Latina a partir del análisis comparado de seis casos nacionales, distribuidos en tres categorías de calidad democrática: alta (Uruguay y Chile), media (México y Perú) y baja (Nicaragua y El Salvador). La hipótesis que se pretende contrastar es que el Estado de derecho es una variable fuertemente asociada con la calidad democrática. La información utilizada integra la base de datos de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina (www.democraciaenamericalatina.org)

¹ Profesor Investigador, Universidad Autónoma de Baja California y Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina (México)

² Profesor Investigador, Universidad Autónoma del Estado de México y Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina (México)

Introducción

Una década atrás, América Latina vivía en la tercera ola democratizadora (Huntington, 1991), y sin embargo el estudio del estado de derecho era prácticamente ignorado en la ciencia política (Gallegos, 2009; O'Donnell, 2001; Pásara, 2002). Fue recién a partir de los primeros años del siglo XXI, que el tema fue adquiriendo cada vez mayor centralidad, y como parte de ese proceso, el estado de derecho ha ido ocupando un lugar destacado en los estudios politológicos sobre la democracia en la región. En primer lugar, como parte de los fenómenos de rendición de cuentas horizontal y vertical o societal (Marti Puig, 2009; Peruzzotti y Smulovitz, 2002), y más en general, como parte de los estudios sobre calidad de la democracia (cfr. Domingo, 2004 y 2009). De esta manera el estado de derecho se ha ido convirtiendo en una de los principales dimensiones a investigar (Morlino, 2011a y O'Donnell, 2004). En segundo lugar, la sociedad civil fue redescubriendo al poder judicial como instancia para defender o acceder a nuevos derechos, lo cual ha ido acompañado de una serie de cambios en la cultura política (cfr. Domingo, 2009). En tercer lugar, la ola de delitos y crisis del orden civil y la seguridad ciudadana que azota a muchas de las sociedades latinoamericanas, ha llevado a una mayor visibilidad pública de la discusión sobre aspectos importantes del funcionamiento del estado de derecho, como el papel de las fuerzas de seguridad (a las que frecuentemente se califica de ineficientes y de tener escaso prestigio social) y la reforma del poder judicial.³

A los efectos de abordar algunos de estos aspectos, el objetivo del presente trabajo es evaluar el funcionamiento del estado de derecho y su relación e impacto sobre la calidad de la democracia en América Latina. Para concretar este objetivo realizamos un estudio comparado de seis casos nacionales, que han sido distribuidos en tres categorías de

³ El poder judicial es quizás el más débil de los poderes del Estado en América Latina, y en toda la región se han sucedido procesos de reforma en las últimas dos décadas con el objetivo de mejorar su funcionamiento (cfr. Domingo, 2009, Marti Puig, 2009).

calidad democrática: alta (Uruguay y Chile), media (México y Perú) y baja (Nicaragua y El Salvador). La hipótesis que se pretende contrastar en el trabajo es que el Estado de derecho es una variable fuertemente asociada con la calidad democrática. La información utilizada integra la base de datos de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina (www.democraciaenamericalatina.org)

El trabajo tiene cuatro partes. En la primera parte se presenta el marco teórico sobre estado de derecho y en la segunda se aborda la relación entre estado de derecho y calidad de la democracia. En la tercera parte se análisis empírico de los casos nacionales seleccionados y finalmente el trabajo se cierra con un apartado de conclusiones.

Parte 1 Estado de derecho: una aproximación teórica

Desde el punto de vista jurídico, el estado de derecho es definido como una serie de principios normativos que se deben cumplir en el proceso de formulación de las normas y su aplicación (cfr. Thesing, 1999),⁴ y fundamentalmente se lo entiende a partir de dos concepciones. Por un lado la llamada concepción débil, mínima o formal, por el cuál todo ordenamiento jurídico (sea liberal o antiliberal), es un estado de derecho. Se trata de una concepción de origen positivista alemán (*Rechtsstaat*), que ante el fracaso de la revolución de 1848 la burguesía alemana se conformó con obligar al Káiser a gobernar no de manera personal sino de acuerdo a la ley. En ese sentido, para Kelsen todo Estado tiene normas jurídicas, esto es, “todo Estado tiene que ser Estado de derecho en sentido formal” y se expresa a través de un documento o Ley Fundamental: la Constitución (Kelsen, 1995:120).⁵ En este sentido decimonónico el estado de derecho es un sistema

⁴ Un buen ejemplo de esta perspectiva puede encontrarse en los 18 principios del estado de derecho que enumera Summers (2002).

⁵ También para Hayek el estado de derecho “despojado de todo su tecnicismo, significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno

jurídico, más allá que el régimen político funcione de manera democrática o no.⁶ Es más, “un sistema jurídico no democrático (...) podría funcionar de acuerdo a los principios del estado de derecho, “mejor que cualquiera de los sistemas jurídicos de las más ilustradas democracias occidentales” (Raz, 2002:16).⁷ El núcleo de la definición es la subordinación del poder político a la ley (ámbito formal), y de esta manera, “el problema central que enfrenta el imperio de la ley es como lograr que los gobernantes obedezcan la ley”.⁸

Por otro lado, según la denominada definición fuerte, máxima o sustancial, es un estado de derecho todo ordenamiento jurídico que sujeta al poder político “no solo en lo relativo a las formas, sino también los contenidos” (Ferrajoli, 2002:187), es decir, se respeta a través de la Constitución la división de poderes y los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos e incorporan nociones de lo que es justo y juego limpio sobre lo sustantivo y los procedimientos. Se trata de una concepción anglo-franco-americana, producto de las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII e inscrita claramente en el fenómeno de la modernidad (cfr. Rosenfeld, 2009).⁹

Ya con Kelsen (1995), el sentido formal ya presentado es acompañado de un sentido material del estado de derecho, por el cual se establecen los procedimientos para la creación de las otras leyes, y se exigen garantías concretas para que los actos jurídicos individuales se ajusten a las normas generales. Esto es, según la definición material de

prever con suficiente certidumbre como usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento” (2005:54).

⁶ Todos los Estados poseen un orden jurídico, y según la concepción formal, también estado de derecho. Por tanto, el régimen nazi en Alemania, por ejemplo, también lo habría tenido (cfr. Horrn, 1999).

⁷ Un antecedente de esta concepción está en Hobbes (1940), para quien con el Estado nace el ordenamiento jurídico como tal.

⁸ “Autores como Weingast, Przeworski y Hardin han afirmado que el imperio de la ley regirá solo si gobernantes y gobernados llegan a la conclusión de que a ambos les conviene obedecer la ley” (Smulovitz, 2002:298).

⁹ Esta concepción también es predominante actualmente entre los juristas italianos (cfr. Rosenfeld, 2009).

Kelsen, existen una serie de derechos fundamentales que están fuera del alcance de los gobernantes e incluso de una mayoría electoral (ámbito material) (Gallegos, 2009).

En definitiva, el estado de derecho tiene un origen alemán (“es una respuesta al Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder”, Valadéz, 2002:135), y en su evolución anglo-franco-americana termina aludiendo directamente a la modernidad: “el Estado de derecho es el Estado de la razón, del entendimiento, de la racionalidad política” expresado inequívocamente en la Constitución francesa de 1791 (Valadéz, 2002:134).

Uno de los autores que mejor expresa esta asociación entre estado de derecho y democracia es Habermas: “he escrito mi filosofía del derecho para aclarar a los conservadores, y también a los condenados juristas nuestros, tan defensores siempre del Estado, que no se puede tener Estado de derecho, ni tampoco mantenerlo, sin una democracia radical” (Habermas, 1997: 111; cfr. Habermas, 1998; Díaz, 2002). O desde el otro lado de la moneda, “el Estado de derecho es un principio sin el cual la democracia resulta imposible” (Valadéz, 2002:179).

Esta asociación virtuosa entre estado de derecho y democracia dio paso a una verdadera articulación entre la perspectiva jurídica y la politológica, que ha sido desarrollada desde la ciencia jurídica por Elías Díaz, entre otros, quien sostiene que “el Estado de derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia” (2002:61). Según este jurista, el concepto se relaciona estrechamente con el fenómeno de la Ilustración y comprende tres tipos de principios: éticos (libertad y autonomía), políticos (participación) y jurídicos (resguardo de los derechos). En definitiva, el estado de derecho es, pues, “el imperio de la ley; aquel, sin embargo, no es ni se reduce sin más, como a veces puede creerse, a cualquier especie de imperio de la ley”, y ello porque “un

Estado con derecho no es, sin más, un Estado de derecho” (Díaz, 2002:71-72 y 64).¹⁰

De esta manera nos acercamos a la definición politológica que servirá de base para nuestro trabajo. Para Solum, el estado de derecho significa que “1) ninguna orden extralegal es obligatoria, 2) las acciones del gobierno y de sus funcionarios deben estar sujetas a la regulación de reglas generales y públicas, 3) el sistema legal debe cumplir el requisito de la publicidad, 4) el sistema legal debe cumplir el requisito de la generalidad, 5) el sistema legal debe cumplir el requisito de la regularidad, 6) el sistema legal debe ofrecer procedimientos justos y ordenados para la resolución de los casos, y 7) las acciones que el imperio de la ley exige o prohíbe deben tener una forma que permita a las personas razonablemente cumplirlas o evitarlas” (1994:122 citado por Smulovitz, 2002:297). En definitiva, en nuestro trabajo entendemos por estado de derecho u orden legal, la aplicación y supremacía de la ley (entendida ésta última como la capacidad de la autoridad judicial de aplicarla, libre de influencia política), así como la existencia de leyes estables universales, claras, que no son retroactivas y son conocidas por la ciudadanía (Maraval, 2002).

Parte 2 Estado de derecho y calidad de la democracia en América Latina

Respecto al estado de derecho, la paradoja de los países latinoamericanos es que habiendo comenzado sus vidas independientes a la luz de las concepciones liberales democráticas y del derecho “bueno” producto de la modernidad, el estado de derecho hoy en la región afronta una crisis aguda (cfr. Garzón Valdéz, 2002). ¿Cuán homogénea o heterogénea es esta situación? Esta es una pregunta que exige una respuesta empírica que abordaremos en la tercera parte de este trabajo. Previamente debemos considerar

¹⁰ Algunos autores especifican cuestiones de cultura política e igualdad social como condiciones a cumplir para un pleno estado de derecho. Es decir, el estado de derecho implica “la adhesión interna a las normas constitucionales y la existencia de una sociedad homogénea, en términos de la igual satisfacción de las necesidades básicas de todos los individuos” (Carbonell, Orozco y Vázquez, 2002:11).

algunas cuestiones teóricas, como la relación del estado de derecho con la calidad de la democracia.

Ya hace una década, Guillermo O'Donnell alertaba sobre las conexiones entre ambos conceptos: “la vigencia del Estado de derecho, por tanto, de alguna manera se ha convertido en uno de los baremos normativos para juzgar la calidad de la democracia en América Latina” (O'Donnell, 2004, citado en Domingo, 2009:49; cfr. Pásara, 2002).

Ahora bien, ¿qué se entiende por calidad de la democracia? El debate teórico normativo contemporáneo tiene como propósito establecer las relaciones de continuidad y ruptura entre dos categorías de democracia, la democracia mínima o procedimental y la democracia de calidad. La primera significa el cumplimiento de las condiciones electorales, bien expresadas en la definición de poliarquía de Dahl (2009), mientras que la segunda abarca un complejo conjunto de aspectos y dimensiones, que generan tres modelos ideales y complementarios de democracia: liberal representativa, deliberativa y social (Moreira, 2013a: cfr. Morlino, 2011a). Estos aspectos de la calidad de la democracia en América Latina y su vinculación con las políticas públicas han sido motivo de estudio de politólogos como Leonardo Morlino, quien define la democracia de calidad como aquella que desarrolla procedimientos destinados a favorecer la libertad y la igualdad civil y política, y cuyas políticas públicas dan satisfacción a las demandas de los ciudadanos. En ese sentido, describe ocho dimensiones para medir la calidad de una democracia, a saber: cinco dimensiones procedimentales: estado de derecho, *accountability* electoral, *accountability* interinstitucional, participación política, competencia; una dimensión de resultados de las políticas públicas: *responsiveness*, y dos dimensiones de contenido: libertad y solidaridad/igualdad (Morlino, 2011b).

Respecto al *rule of law*, Morlino lo desagrega en cinco subdimensiones: seguridad

individual y orden público, independencia y modernidad del sistema judicial, capacidad institucional y administrativa (*civil servant*) de los poderes legislativo y ejecutivo, eficiencia en el combate de la corrupción (transparencia), control civil y políticas de reformas de las fuerzas de seguridad.

Parte 3 Análisis empírico de los casos seleccionados

¿Qué tan buena en términos empíricos es una democracia? ¿Cuáles son los factores observables que inciden en el desempeño de una democracia y determinan sus niveles de calidad? ¿Es posible construir una medición de estos rendimientos que permita distribuir los casos nacionales en una escala de valores ordinales? ¿Esa distribución nos permitiría avanzar y decir algo más allá que afirmar la existencia de un *continuum* entre democracias de calidad y sin calidad? ¿En términos diacrónicos cuál ha sido el desempeño de las democracias latinoamericanas? Éstas y otras cuestiones han preocupado y preocupan a la ciencia política contemporánea.¹¹ Con el fin de dar respuesta a algunas de ellas en el año 2008 se conformó con sede en México la *Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina* (www.democraciaenamericalatina.org). La misma abarca actualmente a especialistas de 16 países latinoamericanos, España, Italia y Estados Unidos. El objetivo de la Red ha sido construir una base de datos utilizando fuentes primarias a los efectos de realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de la calidad de la democracia en la región (Moreira, 2013b).

La Red ha organizado hasta el momento seis reuniones de trabajo, en la última de las cuales realizada en la ciudad de Lima (Perú) en octubre de 2012, se presentó el trabajo de Gabriel Katz y Leonardo Morlino *What Qualities of Democracy in Latin America?*

¹¹ De la vasta bibliografía disponible, merecen destacarse Morlino, 2011a y 2011b.

Como resultado de un exhaustivo trabajo de campo a partir de datos primarios, en el mismo se realiza un análisis comparado de la calidad de la democracia para 15 países latinoamericanos que son ubicados en una escala desde el 0 (ausencia de calidad democrática) al 5 (máximo de calidad democrática).

Los países y sus posiciones relativas en términos de la calidad democrática y la dimensión estado de derecho se presentan en el Cuadro 1, y hemos aplicado el Coeficiente rho de Spearman a los efectos de medir la asociación entre ambas variables.

Cuadro 1
Calidad de la democracia y estado de derecho
para 15 países latinoamericanos

Orden Q Demo.	Países	Prom. Q. Demo.	Orden estado derecho	Países	Prom. Estado derecho	d	d ₂
1	Uruguay	4,07	2	Uruguay	3.84	-1	1
2	Costa Rica	3,97	3	Costa Rica	3.78	-1	1
3	Chile	3,77	1	Chile	3.85	+2	4
4	Argentina	3,61	4	Argentina	2.90	0	0
5	Brasil	3,57	5	Brasil	2.83	0	0
6	Colombia	3,16	9	Colombia	2.19	-3	9
7	Bolivia	3,08	6	Bolivia	2.49	+1	1
8	Ecuador	2,95	8	Ecuador	2.31	0	0
9	México	2,85	12	México	2.04	-3	9
10	Paraguay	2,80	7	Paraguay	2.42	+3	9
11	Perú	2,76	10	Perú	2.12	+1	1
12	Venezuela	2,71	14	Venezuela	1.96	-2	4
13	Nicaragua	2,60	13	Nicaragua	1.97	0	0
14	El Salvador	2,53	11	El Salvador	2.09	+3	9
15	Guatemala	2,45	15	Guatemala	1.88	0	0

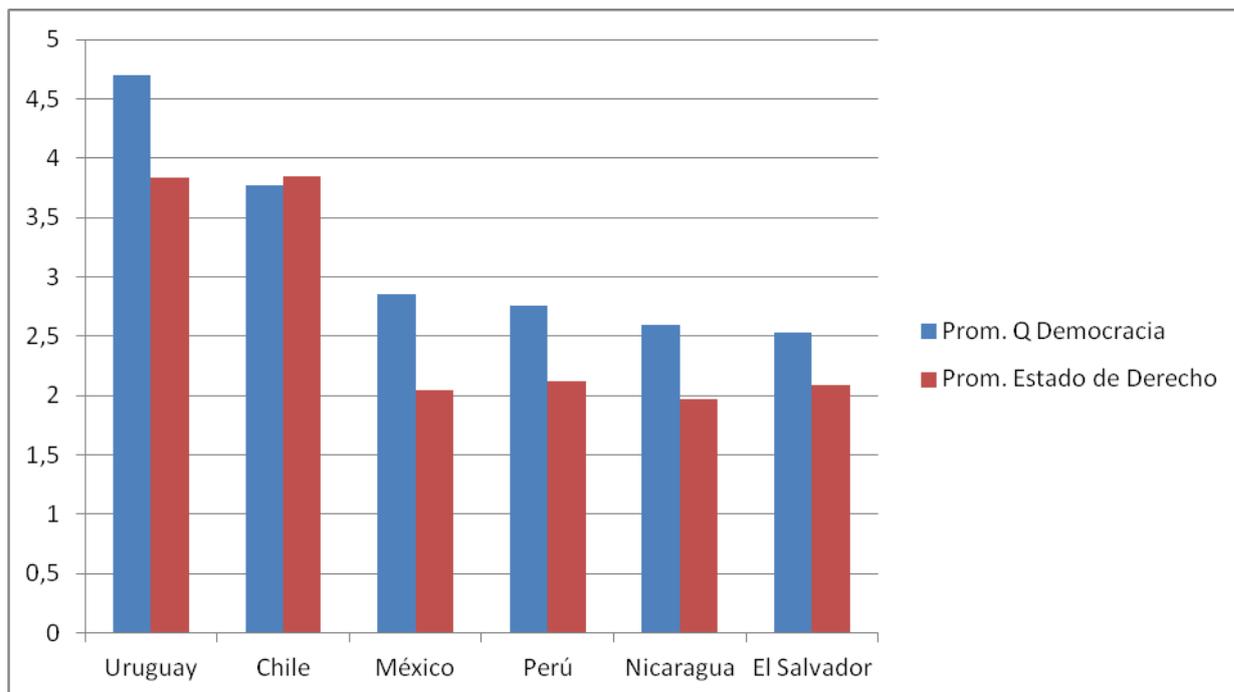
Fuente: Elaboración propia en base a Katz y Morlino (2012)

$$\text{Si aplicamos: } \gamma = 1 - \frac{6 \sum d_i^2}{n(n-1)}, \text{ obtenemos } \gamma = 1 - \frac{6 \times 48}{15(225-1)} = 0.91$$

En este caso, 0.91 indica una asociación alta para los países latinoamericanos entre calidad de la democracia y estado de derecho, con lo cual estaríamos confirmando nuestra hipótesis inicial. A los efectos de desarrollar un análisis comparado en profundidad de la situación en torno al estado de derecho, hemos elegido a Uruguay y Chile entre los casos nacionales de alta calidad democrática, México y Perú de los de media calidad democrática, y Nicaragua y El Salvador de los de baja calidad democrática. Si medimos la asociación entre calidad de la democracia y estado de derecho para estos países, obtenemos un coeficiente rho de Spearman de 0.69, lo cual indica una asociación entre media y alta, la que se presenta en el gráfico 1:

Gráfico 1

Calidad de la democracia y estado de derecho



Fuente: Elaboración propia en base a Katz y Morlino (2012)

Con este resultado estaríamos confirmando nuevamente la hipótesis, aunque con un resultado más bajo de asociación, que plantea la existencia de alguna alteraciones en el orden entre los países. A los efectos de identificar las mismas, a continuación nuestro objetivo principal será analizar comparativamente los rendimientos de estos seis países en las diferentes sub-dimensiones que integran la dimensión estado de derecho. Los promedios de cada uno de ellos para las cinco sub-dimensiones se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Dimensión Estado de derecho para países latinoamericanos seleccionados

<i>Sub-dimensiones / Casos nacionales x categoría de calidad democrática</i>	<i>Seguridad Individual y orden público</i>	<i>Independencia y modernidad del sistema judicial</i>	<i>Capacidad institucional y administrativa</i>	<i>Combate contra la corrupción</i>	<i>Control civil de las fuerzas de seguridad</i>	<i>Promedio Estado de derecho</i>
ALTA						
<i>Chile</i>	3.83 (2°)	4.29 (2°)	3.70 (1°)	3.57 (1°)	3.87 (2°)	3.85 (1°)
<i>Uruguay</i>	4.08 (1°)	4.65 (1°)	2.94 (2°)	2.86 (2°)	4.68 (1°)	3.84 (2°)

MEDIA						
<i>Perú</i>	1.54 (5°)	2.00 (6°)	2.14 (5°)	1.92 (3°)	3.00 (3°)	2.12 (3°)
<i>México</i>	1.27 (6°)	2.30 (4°)	2.65 (3°)	1.69 (5°)	2.30 (4°)	2.04 (4°)
BAJA						
<i>El Salvador</i>	2.30 (4°)	2.10 (5°)	2.25 (4°)	1.91 (4°)	1.88 (6°)	2.09 (5°)
<i>Nicaragua</i>	2.32 (3°)	2.54 (3°)	1.73 (6°)	1.32 (6°)	1.94 (5°)	1.97 (6°)

Fuente: Elaboración propia en base a Katz y Morlino (2012)

En el cuadro se indica entre paréntesis la posición relativa de los países considerados para cada una de las sub-dimensiones. Como puede observarse, los países de alta calidad democrática y rendimiento en la dimensión estado de derecho, presentan un rendimiento homogéneo en las diferentes sub-dimensiones de la misma. Por su parte los países de media y baja calidad democrática presentan situaciones heterogéneas, señalándose en colores azul y rojo los casos que aparecen ubicados en categorías diferentes de optimización y deterioro, respectivamente, respecto a su promedio general en estado de derecho. En lo que sigue en el análisis particular de cada sub-dimensión prestaremos especial atención a estas situaciones.

Sub dimensión I Seguridad individual y orden público

El objetivo principal del Estado es salvaguardar la vida, propiedad y libertad de los ciudadanos y para ello necesita tener capacidad de aplicar la justicia (arbitrar) en los conflictos. Es decir el estado de derecho se relaciona con dos tipos de capacidades estatales: garantizar el orden y la seguridad (orden público) y aplicar la ley (poder judicial) (Centeno, 2009). La primera capacidad o función es abordada en la presente sub-dimensión, mientras que la segunda capacidad o función es considerada en la próxima sub-dimensión.

Entendemos por seguridad individual o ciudadana y orden público el derecho a la vida y

la libertad, esto es la salvaguardia ante la posibilidad de ser víctima de un delito o de alguna forma de arbitrariedad o tortura, así como las garantías existentes al derecho a la propiedad (Morlino y Tovar, 2008). Más concretamente la pregunta clave aquí es ¿cuáles son las principales amenazas para la vida individual y el bienestar en el país?

En virtud de los datos disponibles, es posible afirmar que la seguridad pública es uno de los aspectos de buen funcionamiento del estado de derecho en Uruguay y Chile. Por otra parte, llama la atención el aceptable promedio en seguridad pública que obtienen dos países de baja calidad en estado de derecho como Nicaragua y El Salvador, respecto a dos países de mediana calidad como Perú y México. Esta baja asociación entre estado de derecho y orden y seguridad pública se refleja en un coeficiente rho de Spearman de 0.43.¹²

Para comprender este resultado, es importante tomar en cuenta algunos indicadores como el número de delitos en general, y de homicidios en particular, los cuáles son presentados en el cuadro 3.

Cuadro 3

Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes

Año 2010

Países	Tasa Homicidios
<i>Chile</i>	3.2
<i>Uruguay</i>	5.9
<i>Perú</i>	10.3
<i>Nicaragua</i>	13.6
<i>México</i>	22.7
<i>El Salvador</i>	69.2

Fuente: PNUD, 2011

Las cifras del cuadro 3 permiten concluir que las fortalezas de las democracias uruguayana

¹² $\gamma = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6 \times 20}{6(36 - 1)} = 0.43$

y chilena en esta sub-dimensión se deben a que por ejemplo, la cantidad de homicidios por habitante muestran que son sociedades comparativamente poco violentas en el contexto latinoamericano. Tampoco se han verificado en estos países crímenes por razones políticas o contra minorías, ni fenómenos generalizados de violencia política en los últimos diez años, aunque en Chile existe un debate sobre las manifestaciones en la vía pública, a raíz de las muchas veces violentas protestas estudiantiles que incluso cobraron una víctima fatal en 2011. También estos países están libres de amenazas extremistas y el terrorismo no es en ellos un tema de debate público o político, aunque nuevamente es necesario señalar que en Chile existe una deliberación acerca de la legislación antiterrorista y represiva de la protesta social heredada de la dictadura pinochetista.

Por su parte, los países de mediana y baja calidad democrática y de estado de derecho muestran debilidades importantes en esta sub-dimensión, y en particular El Salvador comienza a mostrar señales de descomposición de su orden público con problemas graves para asegurar la seguridad individual de sus ciudadanos. Sin embargo el cuadro 3 no nos permite evaluar la verdadera importancia que tiene la violencia en los casos de Perú y México. Para ello, debemos dar un paso más y distinguir como lo propone Miguel Ángel Centeno (2009) delitos de individuos aislados y delitos del crimen organizado. De esta manera, nuestra atención en los casos de México y Perú no estará tanto en las tasas nacionales de homicidio sino sobre los estados sub nacionales de esos países afectados por las organizaciones de narcotráfico. En el cuadro 4 se presentan los resultados para los estados mexicanos más afectados por el fenómeno del crimen organizado.

Cuadro 4

México

Tasas de homicidios cada 100 mil habitantes para estados seleccionados

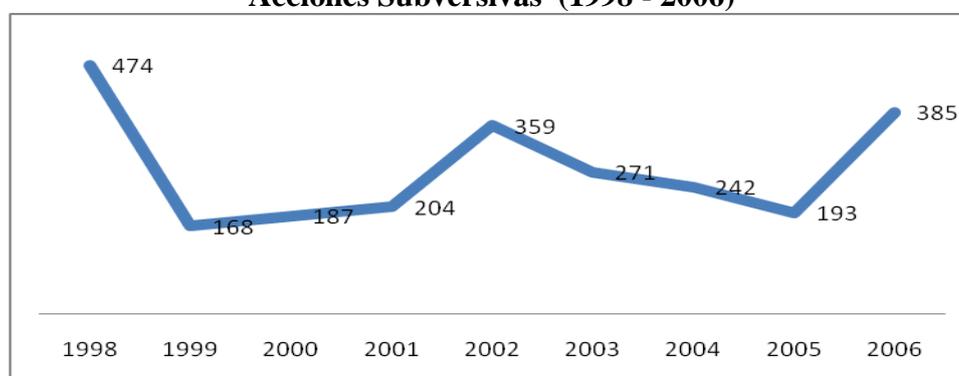
Año 2010

<i>México</i>	Tasa Homicidios
<i>Chihuahua</i>	188
<i>Sinaloa</i>	88
<i>Durango</i>	68
<i>Nayarit</i>	50
<i>Baja California</i>	48
<i>Guerrero</i>	46

Fuente: INEGI, 2012

En el caso de Perú, a la acción del narcotráfico se agrega además la persistencia de acciones atribuidas a grupos guerrilleros, lo cual se muestra el Gráfico 2

Gráfico 2
Perú
Acciones Subversivas (1998 - 2006)



Fuente: Ministerio del Interior - Oficina Sectorial de Planificación, disponible en <http://www1.inei.gob.pe/Sisd/index.asp> (Kenny y Romero, 2009)

De esta manera, vemos como las cifras permiten evaluar la gravedad de la situación. La violencia en estos estados es tal que en muchos casos (en México: Chihuahua y Sinaloa, por ejemplo) superan al país más violento de América Latina (El Salvador) y afecta el funcionamiento político; en Sinaloa, “durante el proceso electoral de 2010, y una vez concluido éste se presentaron asesinatos de candidatos a regidores, activistas políticos, autoridades electorales y periodistas, los primeros ligados a ambas coaliciones y de los periodistas, en general críticos de los gobiernos actual y anterior” (Luque y Moya,

2012).

En el caso de Perú, el accionar conjunto del grupo armado Sendero Luminoso y las organizaciones del narcotráfico tiene un fuerte impacto en algunas regiones del país, siendo “la zona más afectada el VRAE (Valle del Río Apurímac y Ene) al norte del departamento de Ayacucho” (Kenny y Romero, 2009).

A estas altas tasas de homicidios en determinadas regiones, se agrega en México el secuestro como práctica de los grupos del crimen organizado, que alcanzaba a casi dos secuestros diarios en 2007 (SSP, 2008) y originara diversos movimientos ciudadanos de protesta. Además conviene hacer notar que mientras en países de alta calidad democrática como Uruguay y Chile, los delitos son denunciados, en México ha ido aumentando la proporción de delitos que no son denunciados, estimándose que ha pasado de 20% en 1997 a 80% en 2009 (ICESI, 2009), problema que también está presente en El Salvador, donde el 72.8% de la población declara no realizar la denuncia de los delitos (LAPOP, 2008). Ello se relaciona estrechamente con la falta de confianza en los cuerpos de seguridad y el poder judicial: con la excepción de Chile (y en menor medida Uruguay), en el resto de los países estudiados la policía nacional es generalmente considerada por la población como un cuerpo de seguridad ineficiente, y por tanto, carente de prestigio social.

Otro aspecto a considerar en los países más violentos, es la presencia de las pandillas juveniles. Las mismas tienen un desarrollo embrionario en los países de alta calidad democrática, pero en los países de menor calificación en estado de derecho constituyen una amenaza grave y muestran un accionar creciente. En el caso de Perú, un estudio revela que existen 370 pandillas en el área de Lima, con 11 mil miembros activos (www.peru21.pe, consulta realizada 19-05-2013) y “El Salvador tiene, después de Honduras, la tasa más alta de pandilleros -180 pandilleros por cada 100 mil personas-”

de la región (FUSADES, 2010: 304, en Gutiérrez, 2013).

En conclusión, Perú y México son países de mediana calidad democrática y de estado de derecho, con tasas de homicidio nacionales moderadas, que sin embargo tienen regiones profundamente afectadas por la violencia y la inseguridad del orden público, atribuible al crimen organizado y otras organizaciones armadas.

Ahora bien, más allá de las diferencias que se han señalado, también existen cuestiones y problemas comunes que enfrentan los países, independientemente de su calidad democrática y en estado de derecho. Por ejemplo, si bien los delitos contra la propiedad representan la mayoría de los delitos cometidos, el crecimiento decisivo se verifica en los delitos con violencia contra las personas, siendo que aún en el caso del relativamente pacífico Uruguay, uno de cuatro homicidios se realiza en contexto de violencia doméstica, y tres de cada cuatro de estas víctimas son mujeres, patrón que se extiende a las lesiones personales graves o gravísimas (Paternain, 2008).

Otro aspecto común es la crítica situación de las cárceles en estos países. Aún en el caso de Uruguay, el país de mayor calidad democrática de la región, la población carcelaria ha aumentado un 300% en los últimos veinte años, básicamente en la misma proporción que ha aumentado la cantidad de delitos cometidos, sin que se haya realizado las adecuaciones correspondientes de la infraestructura.

Finalmente un problema grave que afecta el estado de derecho es la gran cantidad de armas que existen en manos de los particulares en todos estos países. Nuevamente, en el caso uruguayo se estima que existen 1 millón de armas sobre poco más de 3 millones de habitantes, la mayoría de las cuales en condiciones de tenencia ilegal (Sanseviero y López Machin, 2006). En este aspecto, de todos modos los casos más graves están relacionados con Perú y México. En Perú, los sucesos en torno al caso Montesinos entre 1999 y 2000, y más recientemente los que involucran a las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia (FARC), serían indicios de tráfico de armas. En México el tráfico de armas a través de la frontera con Estados Unidos es tal que según un estudio reciente el 80% de las armas del crimen organizado proviene de ese país (Goodman y Marizco, 2010).

Todos estos fenómenos, ha llevado a que en todos los países, independientemente de su calidad democrática, los problemas del orden público constituyan un problema central de preocupación ciudadana. Por ejemplo, en Chile “de acuerdo a múltiples mediciones la seguridad ciudadana es una de las tres principales preocupaciones de los ciudadanos, cuestión que ha sido permanente en el tiempo” (De la Fuente y Fernández, 2013); en Uruguay, los problemas de seguridad “se han reflejado en la percepción ciudadana de vivir en una sociedad crecientemente insegura” (Paternain, 2008); y en México, “la percepción sobre inseguridad en el país muestra una trayectoria ascendente” (López Leyva y Díaz González, 2013).

Sub-dimensión II Poder Judicial

La sub-dimensión de independencia y modernidad del sistema judicial, muestra en América Latina algunos aspectos críticos que es necesario señalar. Aquí la cuestión clave a dirimir es si en los casos considerados existe un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita la igualdad de acceso a la justicia, libre de las presiones indebidas y con mecanismos adecuados para el cumplimiento de las decisiones. Al respecto, las dos preguntas claves a responder son las siguientes: ¿qué tan independiente es el poder judicial respecto al poder ejecutivo y legislativo?, y ¿cuán eficiente es el funcionamiento del poder judicial? (Morlino y Tovar, 2008).

Sabido es que la situación del estado de derecho en tanto ley o “imperio de la justicia” presenta graves deficiencias en América Latina. Como sostiene Miguel Ángel Centeno,

“aunque menos visible que la incidencia del crimen y la violencia, el ahucamiento del imperio de la ley puede llegar a constituir una amenaza todavía mayor para el Estado” (2009:20), y esto de dos maneras: cuando el imperio de la ley no está al alcance ni protege a todos los ciudadanos, esa escisión entre el “país legal” y el “país real”, produce “la deslegitimación de la ley como institución” (O’Donnell, 2002 y 1992; cfr. Pásara, 2002).¹³

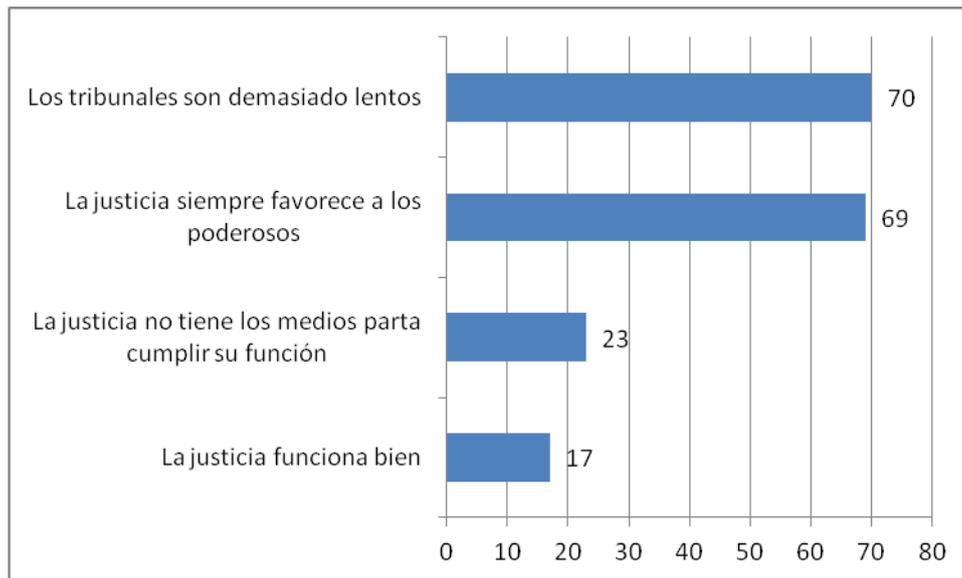
En un continente que tiene los más bajos niveles de confianza en el poder judicial en el mundo, donde 7 de cada 10 encuestados consideran que el mismo está atravesado por la corrupción (*Transparency International*, 2007), apenas el 22% de los ciudadanos latinoamericanos decía tener confianza en el Poder Judicial como fuente de igualdad en el acceso a la justicia (Corporación Latinobarómetro, 2007). Aún en los casos de Uruguay y Chile, que son los países latinoamericanos donde mejor funciona el sistema judicial, el mismo presenta escasos niveles de legitimidad. En el primer caso, “el Poder Judicial aparece como el más débil de los poderes del Estado en la democracia uruguaya” y “menos del 20% de los ciudadanos consideraba que el Poder Judicial tiene un buen desempeño” (Moreira, 2012: PNUD, 2008), mientras que en Chile “persiste también la sensación que la justicia funciona para los poderosos y que, en general, los tribunales operan con cierta lentitud” (De la Fuente y Fernández, 2013 y Cuadro 5).

Cuadro 5

Chile

Percepción sobre el funcionamiento de la justicia

¹³ “La Justicia en América Latina es vista generalmente como cara, lenta, corrupta e identificada con el poder” (Pásara, 2003:418 en Centeno, 2009:20). Y esto no es menor, porque como lo estableciera Guillermo O’Donnell con meridiana claridad, la democracia es algo más que votar: “la ciudadanía no resulta menos ultrajada cuando el voto es impuesto que cuando una mujer golpeada o un campesino no pueden esperar resarcimiento en un tribunal o cuando la casa de una familia pobre es ilegalmente invadida por la policía” (O’Donnell, 1998:58, en Pásara, 2002).



Fuente: Encuesta Auditoría a la Democracia 2010 (De la Fuente y Fernández, 2013)

En general, en los países considerados, independientemente de su calidad democrática y rendimiento en estado de derecho, las expectativas sobre el poder judicial son negativas: por ejemplo en México, sólo el 10% de los consultados manifestó que confiaban en el poder judicial (López Leyva y Díaz González, 2013), y se confirma lo que han señalado varios autores: una constante desde hace décadas en América Latina es la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la justicia (Pásara, 2002).

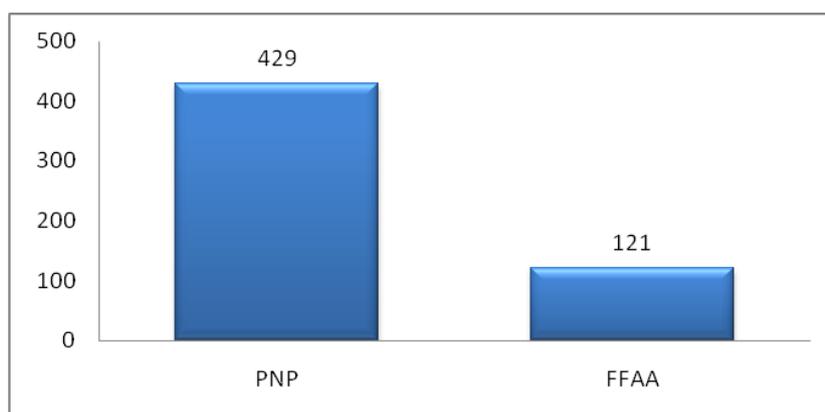
A continuación veamos las características comunes de las debilidades en esta subdimensión para los seis países. Para ello es posible organizar el análisis en torno a tres ejes: la (denominada) judicialización de la política, la independencia del Poder Judicial y el funcionamiento administrativo de la justicia.

Respecto al primer aspecto, la actividad del poder judicial es uno de las claves para el funcionamiento del régimen democrático, aunque “en América Latina los órganos judiciales han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático” (Pásara, 2002:362). Durante la dictadura, los mismos hicieron como que no veían las violaciones de los derechos humanos, y luego, con la recuperación de la democracia, se dedicaron a más que nada a la conservación del *status*

quo en un papel igual de irrelevante. Fue recién en los años noventa que se produce un cambio con la mayor demanda de la sociedad en la protección de derechos y el proceso de judicialización de la política por casos generalmente de corrupción (Pásara, 2002). Esto nos lleva a plantear la interrogante si estas movilizaciones sociales que son parte de los denominados procesos de judicialización de la política, tendrán sin más un impacto positivo sobre la calidad de la democracia, o ello dependerá también por ejemplo de la cantidad de actores participantes, la amplitud de las demandas y que tipo de movilización que se impulsa. Parece que la ecuación más favorable podría estar en multiplicidad de actores y derechos demandados, acompañado de una descentralización de las movilizaciones (Smulovitz, 2002). Y ello porque en algunos casos como Uruguay esta judicialización de la política centrada en pocos actores y con demandas sobre un grupo reducido de derechos (PNUD, 2008), impacta de manera particularista en el poder judicial y no necesariamente tiene que ser interpretado como un avance en términos de calidad del estado derecho. Distinta puede ser la situación en los países de menor calidad democrática como Nicaragua y El Salvador y hasta en los de mediana calidad como México y Perú, donde una fuerte politización de la justicia podría actuar sobre el poder judicial para revertir situaciones donde, tomando el concepto de la Comisión Andina de Juristas, “conviven gobiernos legalmente elegidos con violaciones sistemáticas de los derechos humanos” (Pásara, 2002:364). Aquí corresponde prestar atención especial al caso de Perú, que a pesar de ubicarse a nivel medio en cuanto a calidad de la democracia, tiene uno de los estado de derecho peor calificados del continente, y particularmente su sistema judicial es junto al boliviano, el promedio más bajo. Ello se ratifica toda vez que Perú es el país latinoamericano que en los últimos años ha registrado más denuncias ante el Sistema Interamericano por violaciones a los derechos humanos, y el Estado peruano es el que tiene más sentencias de la Corte

Interamericana en su contra, habiendo recibido la Defensoría del Pueblo peruana 550 denuncias entre los años 2003 y 2009, por tratos inhumanos de la policía y las fuerzas armadas hacia los detenidos (Gráfico 3).

Gráfico 3
Perú
Denuncias por presuntos tratos inhumanos (2003-2008)



Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 139. “A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente”, disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/imagenes/acrobata-bn.gif> (Keeny y Romero, 2009)

La mayoría de las violaciones a los derechos humanos se producen dentro de las sedes y cuarteles de las fuerzas de seguridad, siendo también elevadas las detenciones que se producen fuera del marco legal, por simple denuncia o sospecha (Kenny y Romero, 2009), y en suma, como decíamos en el caso peruano las movilizaciones sociales pueden tener un papel positivo en términos de aumentar la calidad del estado de derecho en cuestiones básicas, presionando hacia una mejora efectiva del funcionamiento del sistema judicial.

Respecto a la independencia del poder judicial, se trata de un poder al que se le pide que resuelva los conflictos y controle los actos gubernamentales (Pásara, 2002). Para cumplir estas funciones se espera que mantenga su independencia respecto al poder

político. Todos los países considerados, aún los de mayor calidad de funcionamiento del poder judicial enfrentan esta cuestión. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, que aparece ubicado detrás de Uruguay y Chile y por tanto comparativamente con un aceptable promedio de funcionamiento del poder judicial (“una de las estructuras con mayor poder en Nicaragua”), “a pesar del peso de sus atribuciones, no ha logrado mantener su autonomía frente a otras instituciones y su principal problema se encuentra en el control que ejercen sobre ella los principales partidos políticos del país. Este control partidario ha derivado en la falta de independencia de los magistrados en el ejercicio de sus funciones y en la supresión de su función como órgano fiscalizador y de rendición de cuentas” (Martí Puig y Abad, 2013: cfr. Jiménez, 2006). En El Salvador, a pesar de mejoras recientes en la independencia de su sistema judicial a partir del nombramiento de cinco nuevos magistrados de la Suprema Corte de Justicia en 2009, la situación de falta de independencia del poder judicial no ha podido transformarse radicalmente, “como quiera que el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se caracteriza por el cuoteo político” (Gutiérrez, 2013; cfr. Pásara, 2002).

Respecto al funcionamiento administrativo de la justicia, para muchos autores las reformas de los sistemas judiciales que se desarrollaron en los últimos veinte años en gran parte de los países (“más de la mitad”, Pásara, 2002), han tenido efectos mínimos sobre el sistema judicial: “estas reformas, sin duda, han tenido impactos muy variables en toda la región y de ninguna manera podemos apuntar a una transformación significativa de la labor judicial” (Domingo, 2009). En otras palabras, el impacto de esas reformas es “claramente insuficientes” (Pásara, 2002:363).

La situación de debilidad en la gestión del poder judicial se repite en los países considerados en este estudio, independientemente de su nivel de calidad de estado de

derecho. En Uruguay, “deben considerarse las limitaciones que surgen de un presupuesto que asigna escasos recursos para salarios, inversiones y gastos de funcionamiento, la carencia de rendición de cuentas, y la aplicación en la práctica de un sistema de reclutamiento, capacitación y ascensos de los jueces y en general de los recursos humanos que ha recibido diversas críticas y que se supone deficiente, aunque es difícil saber hasta qué punto por la carencia de investigaciones actualizadas sobre el tema” (Moreira, 2013b). En El Salvador, llama la atención las “cifras altas de procesos judiciales sin resolución, así como sobre falencias en la gestión de despachos judiciales, en el uso de nuevas tecnologías, en planificación, falta de estadísticas judiciales y de incentivos ligados al cumplimiento de metas concretas” (Gutiérrez, 2013; FUSADES, 2010). Y en conclusión, los datos y análisis muestran que hay que ser más bien pesimista sobre el estado actual de las cosas y su evolución de corto y mediano plazo.¹⁴

Sub-dimensión III Capacidad administrativa del Estado

En este trabajo, definimos por capacidad institucional y administrativa la posibilidad de formular, aplicar y hacer cumplir la ley de manera competente por los poderes ejecutivo y legislativo. Esto lleva hacia el régimen de gobierno capaz de garantizar dicha producción legislativa, apoyado en la presencia de una burocracia estatal profesional, neutral, responsable y eficiente. La preguntas claves que nos guían son las siguientes: ¿cuál es el desempeño de las instituciones en el diseño y aplicación de la legislación?, y ¿qué grados de calidad y fortaleza tiene la administración pública? (Morlino y Tovar, 2008).

Con extraordinaria percepción politológica, Guillermo O'Donnell (2002a y 2002b) planteó que el imperio de la ley existe y se aplica de manera desigual en los estados

¹⁴ Recientemente se ha dado inicio a la investigación “Calidad de la Democracia y administración de justicia”, de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina y Pro Justicia de Perú, con el objetivo de cubrir el vacío existente en investigación comparada sobre el tema.

democráticos latinoamericanos, donde “la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley y en la autoridad del Estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos” (O’Donnell, 2002b:243). De allí se deriva su concepción sobre el mapa de colores de los estados nacionales latinoamericanos, con la zona azul donde existen burocracias eficientes y se aplica la ley en alto grado, zonas verdes donde existen aparatos administrativos pero en buena medida no se aplica la ley, y las zonas marrones donde la capacidad administrativa y al aplicación de la ley presenta niveles muy bajos. Como sostiene O’Donnell, en las zonas marrones tenemos poliarquía, la gente vota y se respetan los derechos políticos, pero no se respetan los demás derechos (civiles y sociales) y lo que en realidad existe es “una ciudadanía de baja intensidad” (2002b:248)

Los datos presentados anteriormente en el Cuadro 2 para esta sub-dimensión, nos permiten hacer una tipología por capacidad del Estado, donde los que tienen más capacidad estatal son claramente Chile y Uruguay, a nivel intermedio ese ubican México y El Salvador y con un bajo nivel aparecen Perú y Nicaragua. Resulta interesante entonces analizar si la violencia, por ejemplo, está en correlación con la capacidad/incapacidad del Estado para controlarla. Por un lado, vemos que según los datos del Cuadro 2 la correlación es positiva: los países con mayor capacidad estatal son los menos violentos de América Latina, y países violentos como Perú poseen también baja capacidad estatal. Sin embargo, México y El Salvador son países muy violentos a pesar que están ubicados en un nivel intermedio en cuanto a capacidad estatal, y Nicaragua, uno de los estados con menor capacidad estatal, no es de los más violentos de la región ni de los casos considerados. Veamos cómo pueden explicarse estas aparentes inconsistencias.

Para muchos autores, la incapacidad estatal para controlar la violencia se relaciona con

situaciones de desigualdad social. Es más, en palabras de Luis Pásara, la igualdad sería la variable independiente actuando sobre el estado de derecho y de éste sobre la calidad de la democracia: “la igualdad real ha resultado ignorada entonces, entre nosotros, como presupuesto de la democracia y del goce de la ciudadanía” (Pasara, 2002:383).

Es decir, no habrá igualdad ante la ley mientras no se tienda en mayor medida a la igualdad de riqueza, de razas, evita diferencias por edad, sexo y educación, y abatir las discriminaciones: “sin un piso de igualdad real entre los ciudadanos, la igualdad legal – que, desde el siglo pasado, nuestros constituyentes han repetido, sin dudas de conciencia, en nuestros textos constitucionales- será siempre la más grave de las ficciones jurídicas, porque torna ilusorias las mejores promesas del régimen republicano” (Pásara, 2002:385).

Sin desconocer la relevancia que puede tener este factor de la desigualdad social, en este trabajo planteamos una perspectiva diferente. En los casos considerados, nuestra hipótesis es que la causa de la violencia estaría, no tanto en relación con la pobreza, sino fundamentalmente con factores culturales. Por ejemplo, en el caso de México, Chiapas y Oaxaca son los estados más pobres del país, con 78.4% y 67.2% de su población por debajo de la línea de pobreza y sin embargo no son los estados más violentos. Por otro lado, Chihuahua y Baja California están en el grupo de los estados con menor porcentaje de pobreza (34.2% y 32.1%, respectivamente, CONEVAL, 2010), y al mismo tiempo están entre los estados más violentos. Una línea de explicación, pues, es que la violencia en gran escala está menos asociada a la incapacidad estatal o a la pobreza, y más a un esquema productivo fuertemente amarrado a tradiciones culturales. La misma también puede ser aplicada a El Salvador, donde la existencia de las pandillas juveniles Maras parece estar fuertemente asociada a un fenómeno de tipo cultural.

Sub-dimensión IV Combate contra la corrupción

Entendemos por lucha eficaz contra la corrupción, la existencia y aplicación del amplio marco legislativo para prevenir y combatir la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales (Morlino y Tovar, 2008).

Al respecto, es interesante la situación de Uruguay, que siendo uno de los países con mejor calidad del estado de derecho, presenta diversas aristas problemáticas en cuanto a combate de la corrupción siendo una sub-dimensión de bajo puntaje en términos de calidad de la democracia uruguaya, generalmente asociada a falta de eficiencia en los organismos que actúan contra la misma y a que Uruguay es considerado un paraíso fiscal (Moreira, 2012). La opinión pública nacional recibe el impacto de dichos sucesos, y a partir de los años noventa diversas encuestas de opinión comienzan a mostrar que la corrupción es uno de los problemas más graves para el país, y la expectativa pública sobre más corrupción en el futuro comienza a instalarse (Corporación Latinobarómetro, 2007). En consecuencia, la democracia uruguaya es de alta calidad pero se caracteriza por la existencia de múltiples fuentes de corrupción ante lo cual existe falta de transparencia y eficiencia de la legislación y los organismos que actúan contra la misma. Siguiendo a Smulovitz (2002) para quien la clave para obligar a los gobernantes a obedecer la ley está en la *accountability* vertical no coordinada, descentralizada, podemos conjeturar que los problemas y déficits de la democracia uruguaya en esta sub-dimensión se relacionan estrechamente con déficits en la participación política no convencional (Moreira, 2012).

También es llamativo el caso de México, donde el gasto destinado a la corrupción significa el 8% y 9.5% del ingreso de los ciudadanos y los empresarios, respectivamente, por lo cual “México tiene un nivel de corrupción similar al de los países centroamericanos” (López Leyva y Díaz González, 2013). Es más, una “forma

relevante de evaluar el carácter generalizado, moderado o nulo de la corrupción en una sociedad, consiste en mensurar la cantidad de personas que efectivamente han sido víctimas de al menos un acto de corrupción. De acuerdo con este índice, México es el segundo país más corrupto de la región, detrás de Haití” (Seligson, 2008: 268 en Lopez Leyva y Díaz González, 2013) En este caso existen mecanismos de control social sobre las políticas públicas pero ellos tienen limitaciones formales al no incidir en el diseño de las mismas o limitándose a la observación de las irregularidades sin prever instancias de sanción. Hay que decir también que en el marco del desarrollo del narcotráfico, la corrupción se ha extendido a los organismos de seguridad.

Finalmente digamos que El Salvador a pesar de tener un bajo promedio en estado de derecho, es uno de los países menos corruptos de América Latina y donde la lucha contra la corrupción presenta niveles aceptables, como puede verse en los promedios que se presentan en el cuadro 6.

Cuadro 6

Combate contra la corrupción

País	Promedio	Posición
Argentina	1.55	8
Bolivia	1.29	11
Brazil	1.83	6
Chile	3.57	1
Costa Rica	2.49	3
El Salvador	1.91	5
Guatemala	1.41	9

México	1.69	7
Nicaragua	1.32	10
Paraguay	1.02	13
Perú	1.92	4
Uruguay	2.86	2
Venezuela	1.19	12

Fuente: Katz y Morlino, 2012

El Salvador posee desde 1959 una legislación que castiga el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, que ha sido reforzada en el 2011 con una Ley de Ética Gubernamental, siendo el segundo país más transparente de Centroamérica después de Costa Rica.

Sub-dimensión V Control civil de las fuerzas de seguridad

En este apartado, analizaremos en qué medida las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional están bajo control civil. “El problema del estado de derecho en América Latina no yace en el derecho sino en el estado” (Rosenfeld, 2009:92). En esta sub-dimensión encontramos la clave, no solo que la vida la propiedad y la libertad tienen que estar protegidas en las normas, sino que sobre todo hay que asegurarse en la práctica que esas leyes se respeten y se cumplan: “no basta con consagrar el derecho a la seguridad individual, sino que es necesario garantizarla” (Rosenfeld, 2009:92). “Por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana podrán existir derechos a la seguridad personal, pero sin policías eficaces su valor relativo entre los ciudadanos también se irá aproximando a cero” (Rosenfeld, 2009:93).

La asociación entre estado de derecho y control civil de las fuerzas de seguridad es alto, prácticamente total, como lo muestra el coeficiente rho de Spearman de 0.89 para los casos estudiados.¹⁵ De esta manera, los países con mayor calidad de la democracia y del estado de derecho como Uruguay y Chile son aquellos cuyos gobernantes elegidos ejercen el mayor control sobre las fuerzas de seguridad y por tanto están más alejados de la posibilidad de una insubordinación de los cuerpos de seguridad.

En el extremo opuesto, los países con menor calidad de la democracia y estado de derecho, sus gobernantes elegidos democráticamente enfrentan graves problemas para mantener bajo control civil a sus fuerzas de seguridad. De hecho, éstas tienen amplios márgenes de autonomía, incluso legitimado por un importante apoyo social, que hace que, como en el caso de El Salvador, “la subordinación de los militares es mínima y sus prerrogativas muchas en materia de coordinación del sector defensa, poder frente al Congreso en la fiscalización de las Fuerzas Armadas y poder frente a funcionarios en la definición de políticas públicas de defensa. Así mismo, los uniformados mantienen un poder considerable en asuntos de inteligencia, su propio sistema de ascensos y su participación en la formación del gabinete” (Gutiérrez, 2013; Alcántara, 2008; LAPOP, 2010).

Conclusiones

El objetivo del presente trabajo ha sido analizar la relación entre calidad de la democracia y estado de derecho a partir del estudio comparado de seis casos nacionales: Uruguay, Chile, México, Perú, Nicaragua y El Salvador. A lo largo del mismo, se ha presentado el marco teórico sobre estado de derecho, así como la relación entre estado de derecho y calidad de la democracia, realizándose un análisis empírico de los casos nacionales seleccionados, que ha permitido confirmar la hipótesis que existe una alta asociación entre estado de derecho y calidad de la democracia.

¹⁵ $\gamma = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6 \times 4}{6(36 - 1)} = 0.89$

Mientras transitamos la segunda década del siglo XXI, podríamos prácticamente suscribir sin cambios la afirmación que algunos autores realizaban una década atrás sobre que “resulta casi una obviedad” afirmar que en América Latina el estado de derecho ha retrocedido “significativamente” en los últimos años (Carbonell, Orozco y Vázquez, 2002). Y ello es así porque respecto al estado de derecho, es evidente que en América Latina la función orden presenta muy pobres resultados, que como viéramos parece deberse a factores exógenos a la capacidad estatal (menos a la desigualdad social y más al atractivo cultural del narcotráfico y su papel en la economía). Es indudable que, como han señalado diversos autores, los datos sobre delitos permiten confirmar que “la capacidad represiva del estado” está en jaque (Centeno, 2009:19).

Sin embargo, en nuestro trabajo pudimos constatar que las carencias en esta función son dispares y aunque en general la capacidad estatal está en relación con los niveles de calidad del estado de derecho, sin embargo surgen como necesarias diversas puntualizaciones: a) existen problemáticas comunes a todos los países, independientemente de la calidad democrática, y por eso la preocupación ciudadana por la inseguridad es un problema continental b) dentro de este panorama general se destacan como ejemplos negativos Perú y México, que sin estar en los niveles más bajos de calidad de estado de derecho, o de desorden público e inseguridad a nivel global, existen regiones de esos países con alto impacto de la violencia, asociada fundamentalmente al narcotráfico. En suma, consideramos que los datos muestran que la incapacidad estatal y los factores culturales y económicos tienen un mayor peso que la desigualdad social a la hora de explicar los fenómenos de violencia.

Por otra parte, también hemos podido constatar en el trabajo que la justicia y la corrupción como sub-dimensiones del estado de derecho, están asociadas a la calidad de la calidad de la democracia de un país, y en especial la corrupción tiene un enlace muy

claro, porque “sin lugar a dudas, la corrupción dominante socaba la confianza en el gobierno y las instituciones públicas” (Rosenfeld, 2009:73). En este aspecto juega un papel importante la cultura política y la ideología porque ellas marcaran si es posible o no combatir la corrupción (cfr. Rosenfeld, 2009). Dado que “resulta claro que la confianza se basa en una creencia” (Bergman, 2009:79), desde el punto de vista de la aplicación de la norma puede significar algo paradójico: que en sistemas de partidos institucionalizados y muy ideologizados la confianza lleva a bajar la intensidad del monitoreo, y cuando el sistema de partidos es más frágil, y existe mayor desconfianza, se monitorea más. En otras palabras, “la confianza reduce los costos de transacción pero no los elimina. Como se verá, la confianza ciega está lejos de ser óptima” (Rosenfeld, 2009:80). Y esto porque “la clave de la confianza se encuentra en la existencia de métodos coactivos de última instancia, percibidos como efectivos por actores racionales” (Rosenfeld, 2009:86). Si se entiende por estado de derecho, no las garantías individuales expresadas en las leyes sino “el marco institucional llamado a asegurar la ejecución de tales leyes, entonces el estado de derecho es uno de los mecanismos más idóneos para generar y reproducir altos niveles de confianza, lo cual se convierte en el pilar del mismo” (Rosenfeld, 2009:90).¹⁶ Especialmente en un continente como América Latina donde existe baja confianza institucional (Latinobarómetro, 2007), y el estado de derecho puede generar confiabilidad y capital social: “las instituciones son instrumentales en la generación de confiabilidad y “el papel del derecho en hacer cumplir los términos contractuales es crucial para que exista más confianza interpersonal” (Bergman y Rosenkrantz, 2009:16 y 23).

Finalmente, un hallazgo del trabajo es la alta asociación, muy próximo a 1 en el coeficiente rho de Spearman, entre calidad del estado de derecho y control civil sobre

¹⁶ “La ingeniería legal resuelve la desconfianza en la medida en que las expectativas incumplidas de quien confiere la confianza son sancionadas con poder coactivo”. Y esto es lo que “garantiza que la confianza se convierta en capital social” (Rosenfeld, 2009:91).

las fuerzas de seguridad. Esto implica que un indicador claro que el estado de derecho, y por ende la calidad de la democracia está en niveles altos, es que la posibilidad de insubordinación de las fuerzas de seguridad y en el límite, a un golpe de estado, se encuentran casi ausentes.

Bibliografía

Alcántara, Manuel (2008) *Sistemas Políticos de América Latina. Volumen II. México, América Central y El Caribe*, Madrid, Tecnos.

Bergman, Marcelo (2009) “Confianza y estado de derecho”, en Bergman, Marcelo y Carlos Rosenkrantz (Coordinadores) (*Confianza y derecho en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Bergman, Marcelo y Carlos Rosenkrantz (2009) “La confianza y el derecho en América Latina: aproximaciones conceptuales”, en Bergman, Marcelo y Carlos Rosenkrantz (Coordinadores) (2009) *Confianza y derecho en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (Coordinadores) (2002), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Centeno, Miguel Angel (2009), “El Estado en América Latina”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm, 85-86, mayo.

CONEVAL (2010), *Anexo estadístico de pobreza*, disponible en <http://www.coneval.gob.mx>, consulta realizada el 19-05-2013

Corporación Latinobarómetro (2007) *Informe Latinobarómetro*, disponible en www.latinobarometro.org (consulta realizada el 19-05-2013).

Dahl, Robert (2009) *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.

De la Fuente, Gloria y María de los Ángeles Fernández (2013) “El caso Chile”, inédito.

Díaz, Elías (2002) “Estado de derecho y legitimidad democrática” en Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (Coordinadores), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México

Domingo, Pilar (2009) “Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización-judicialización de la política”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm, 85-86, mayo.

Domingo, Pilar (2004) “Judicialisation of Politics or Politication of the Judiciary? Recent Trends in Latin America” en *Democratisation*, Vol. 11 (1).

Ferrajoli, Luigi (2002) “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (Coordinadores), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2010) *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*. Antiguo Cuscatlán, Departamento de Estudios Legales

Gallegos, Enrique G. (2009) “La perspectiva teórico-metodológica del Estado de derecho y sus garantías para consolidar la democracia mexicana” en Gimete-Welsh, Adrián y Gustavo Ernesto Emmerich (coordinadores) *Una década de estudios sobre procesos políticos*, México, Juan Pablo Editor – Universidad Autónoma Metropolitana.

Goodman, Colby y Michel Marizco (2010) “U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges”, disponible en wilsoncenter.org (consulta realizada el 19-05-2013)

Gutiérrez, Martha Liliana (2013) “El caso El Salvador”, inédito.

Habermas, Jürgen (1998) *Factibilidad y validez*, Madrid, Trotta.

Habermas, Jürgen (1997) *Más allá del Estado nacional*, Madrid, Trotta.

Hayek, Friedrich August (2005) *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.

Hobbes, Thomas (1940) *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica.

Horn, Wolfgang (1999) “Rasgos básicos del Estado de derecho según la Ley Fundamental alemana”, en Thesing, Josef (1999) *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer.

Huntington, Samuel (1991) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI (2012) *Boletín de prensa*, Número 310/12, disponible en www.inegi.org.mx (consulta realizada el 09-05-2013)

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) (2009) *Encuestas Nacionales sobre Inseguridad*, disponible en <http://www.seguridadcondemocracia.org>, consulta realizada 19-05-2013

Jiménez, Juan (2006) “Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia”, *Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua*, Managua, PAI NIC ALA/2003/5748.

Katz, Gabriel y Leonardo Morlino (2012) “What Qualities of Democracy in Latin America?”, *Ponencia presentada en el Primer Congreso Peruano de Estudios Electorales*, Lima, 18 de octubre.

Kelsen, Hans (1995) *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Autónoma de México.

Keeny, Charles y Romero, Catalina (2009) “El caso Perú”, inédito.

LAPOP (2010 y 2008) *Cultura política de la democracia*, disponible en

<http://www.vanderbilt.edu>, consulta realizada el 19-05-2013.

López Leyva, Miguel Armando y Carlos Díaz González (2013) “El caso México”, inédito.

Luque, José Manuel y Octaviano Moya (2012) *Informe Estado de Sinaloa*, Red de Investigación de la calidad de la democracia en México, inédito.

Maravall, José María (2002) " El imperio de la ley como arma política ", en Maravall, José María y Przeworski, Adam (eds.), *Democracia y Estado de la Ley*, Cambridge University Press.

Marti Puig, Salvador y Angélica Abad Cisneros (2013) “El caso Nicaragua”, inédito.

Marti Puig, Salvador (2009) “Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm, 85-86, mayo.

Moreira, Carlos (2013a) “La ciencia política y la calidad de la democracia: perspectivas y debates”, en Boletín de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina, N° 1, abril.

Moreira, Carlos (2013b) “Mitos y realidades sobre la calidad de la democracia en América Latina”, en *Con distintos acentos*, blog del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, disponible en <http://www.condistintosacentos.com> (consulta realizada el 24-04-2013)

Moreira, Carlos 2012 “El caso Uruguay”, inédito.

Morlino, Leonardo (2011a) *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press.

Morlino, Leonardo (2011b) “Calidad democrática entre líderes y partidos”, en Moreira y Avaro (Coordinadores) *América Latina hoy. Sociedad y Política*, Buenos Aires, Editorial Teseo.

Morlino, Leonardo y Tovar, Jesús (2008) (Coordinadores) “Proyecto Observatorio de la democracia en América Latina”, RECDAL, disponible en www.cmq.edu.mx (consulta realizada el 01-03-2010).

O’Donnell, Guillermo (2004) “Notas sobre la democracia en América latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El Debate Conceptual sobre la Democracia*, Buenos Aires, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

O’Donnell, Guillermo (2002a) “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (editores) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

O’Donnell, Guillermo (2002b) “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencia a países

poscomunistas” en Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (Coordinadores), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México.

O’Donnell, Guillermo (2001) “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 8 y 9, mayo.

O’Donnell, Guillermo (1992) “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems. A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries”, en *World Development*, Vol. 21, N° 8.

Pasara, Luis (2003) “Justicia, régimen político y sociedad en América Latina”, en *Política y Gobierno*, Vol. X, N° 2.

Pásara, Luis (2002) “Justicia y ciudadanía realmente existentes”, en *Política y Gobierno*, Vol. IX, Número 2, II semestre.

Paternain, Rafael (2008) (Coordinador) *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*, Montevideo, Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, PNUD-Uruguay.

Peruzzoti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002) “Accountability Social, la otra cara del control” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas.

PNUD (2011) *Indicadores internacionales sobre desarrollo humano*, disponible en <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/61006.html> (consulta realizada el 09-05-2013)

PNUD (2008) *Informe sobre Desarrollo Humano*, Montevideo, disponible en www.undp.org.uy (consulta realizada el 01-04-2013).

Raz, Joseph (2002) “El estado de derecho y su virtud”, en Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (Coordinadores), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Rosenfeld, Michel (2009) “Estado de derecho, predictibilidad, justicia y confianza: una mirada crítica”, en Bergman, Marcelo y Carlos Rosenkrantz (Coordinadores) (2009) *Confianza y derecho en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Sanseviero, Rafael y López Machín, Graciela (2006) “Seguridad Ciudadana. Informe de Uruguay” en *Informe de Desarrollo Humano 2006*, disponible en www.iidh.ed.cr (consulta realizada el 19-05-2009).

Smulovitz, Catalina (2002) “¿Cómo conseguir imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados”, en *Política y Gobierno*, Vol. IX,

Núm. 2, segundo semestre.

SSP (2008), *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, México, Secretaría de Seguridad Pública [Documento en línea] Disponible en: <www.ssp.gob.mx>

Summers, Robert (2002) “Los principios del estado de derecho” en Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (Coordinadores), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México

Thesing, Josef (1999) *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer.

Transparency International (2007), *Informe Global sobre la Corrupción*, disponible en www.transparency.org (consulta realizada el 29-01-2013)

Valadéz, Diego (2002) “La no aplicación de las normas y el estado de derecho” en Carbonell, Miguel, Wistano Orzco y Rodolfo Vázquez (Coordinadores), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México.