

Explorando algunos vínculos entre la calidad de la democracia y las élites parlamentarias en América Latina

Por Alejandro Belmonte, abelmonte@usal.es, Universidad de Salamanca

En los últimos años, se ha producido un creciente interés por el estudio de la calidad de la democracia. A pesar de los múltiples enfoques existentes, una característica recurrente es la excesiva preocupación por las variables institucionales del fenómeno.

En este trabajo, se intenta demostrar la relevancia de una mirada que incluya las actitudes y comportamientos de los actores centrales del proceso democrático, los parlamentarios. Para ello, se divide la exposición en dos partes; en la primera, se presentan algunas consideraciones generales sobre la calidad de la democracia; en la segunda, se argumenta específicamente sobre la importancia de considerar las actitudes de las élites políticas y se presentan algunos resultados producidos por el Proyecto de Élites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca.

Breve digresión sobre la calidad de la democracia

La idea de la calidad de la democracia nos lleva inmediatamente a tres problemas de carácter metodológico que se han dado al interior del debate sobre la democracia: la medición, la evaluación y la comparación.

Estos tres elementos tienen una larga tradición en ciencia política, datando los primeros trabajos de la década de 1950. No obstante esta trayectoria, existen grandes diferencias debido, fundamentalmente, a los múltiples conceptos de democracia que se utilizan. A pesar del desacuerdo en las interpretaciones de la democracia, un número importante de académicos han creado esquemas para 'medir' el nivel de democracia en distintos países. Siguiendo a Catt (1999: 116-134), pueden dividirse en tres grupos, donde se combinan, en diversos grados, medición, evaluación y comparación:

- *El Umbral de la Democracia*: en este grupo se ubican varios autores que buscan especificar los requerimientos mínimos para calificar a un régimen político como una democracia. Se trata de aquellos autores que disponen a los países en los extremos de una posición dicotómica: democráticos o no democráticos.
- *Los Ranking de la Extensión de la Democracia*: aquí se encuentran la mayoría de los académicos. Considerando a la democracia como un concepto continuo, los autores buscan ubicar a los países en un ranking de acuerdo a 'cuánta democracia' posean.
- *La Identificación de debilidades*: dentro de esta tercera aproximación, los investigadores buscan examinar los detalles de la democracia en un país y compararlo con algún estándar de práctica democrática.

El Umbral de la Democracia

Los autores más destacados de este grupo son Anthony Downs y Robert Dahl, quienes, con sus trabajos, buscan especificar los requisitos para una democracia como un ejercicio en sí mismo. Esto requiere hacer una lista de todos los componentes necesarios para que exista una democracia y, entonces, una vez que un país posee todos estos requisitos se puede decir que es una democracia y si falta alguno de ellos, no lo es.

Downs y Dahl, detallan todos los elementos que son necesarios para que un país sea una democracia (o poliarquía en términos dahlianos) y, la falla de al menos uno de ellos, lleva al país a la categoría de no democrático. El problema de las clasificaciones dicotómicas es que las categorías se vuelven muy amplias:

el rango no-democrático va desde aquellos que están cercanos a la democracia a aquellos que no reúnen ninguno de los componentes; tampoco se dice nada sobre la extensión de la democracia dentro de los países que logran el mínimo de requisitos.

Los Ranking de la Extensión de la Democracia

Como bien sostiene Catt (1999: 118), “las dicotomías son insatisfactorias utilizadas solas ya que existe un vasto rango de procedimientos incluidos en cada lado de los polos y, porque, el grupo del medio es interesante cuando se consideran cuestiones de democratización”. Es así que, en los años ochenta, se produjo un resurgimiento del interés por la medición de la democracia debido a la centralidad de los problemas de estabilidad democrática en las nuevas democracias.

En la década siguiente, proliferó un gran número de estudios que intentaba tener una medida numérica precisa de la ‘cantidad de democracia’ existente en cada país. La creación de tantas medidas como estudios, es un reflejo de las diferentes dimensiones que los académicos consideran que deben cubrirse y de cómo consideran que deben operacionalizarlos (para una comparación de los distintos índices véase Munck y Verkuilen, 2002). Cuando crean una medida para la democracia, los autores buscan aislar los componentes claves y luego identificar las formas en las que estos pueden ser medidos¹. La mayoría de los estudios, basan sus mediciones “en el uso de elecciones y en apuntalamientos comunes como participación, competencia, ausencia de coerción, soberanía popular y acceso a la información” (Catt, 1999: 119).

Estos esquemas no buscan lograr especificar todos los componentes necesarios para la democracia, sino más bien, identificar los aspectos salientes que muestran la extensión de la democracia y que pueden ser medidos con la información disponible. En la actualidad, los índices más ampliamente utilizados para medir la calidad de la democracia en ciencia política comparada, tales como el Vanhanen-Index, el Polity-Index y el Freedom House-Index, están siendo fuertemente cuestionados: primero, por su foco en aspectos procedimentales; segundo, por centrarse exclusivamente en estados naciones; y tercero, por su tendencia a un descuido de los aspectos culturales.

La Identificación de Debilidades

Por otro lado, en un plano más evaluativo, cuatro proyectos desarrollados en torno a la idea de “auditoría ciudadana”, han realizado una gran contribución (combinando estrategias cualitativas y cuantitativas). Desde los años noventa, el trabajo de David Beetham ha ayudado a clarificar los criterios de la evaluación de la democracia. Sus estudios en la revisión de la democracia en el Reino Unido han conducido al desarrollo de instrumentos utilizados en estudios similares en otros países. Así, las “auditorías” realizadas en Inglaterra², Costa Rica³, Argentina⁴ y Australia⁵ representan un gran avance en la temática, tanto a nivel metodológico como teórico.

El abordaje de las auditorías es bastante distinto a los grupos anteriores. En contraste con la sugerencia de Dahl y Downs, no especifican las condiciones necesarias para la existencia de una

democracia, y a diferencia de los esquemas numéricos, no pretenden ubicar a los países en un ranking en términos de un mayor o menor nivel de democracia. Lo que las auditorías buscan es examinar detalladamente el funcionamiento de una democracia al interior de un país que ya es considerado democrático.

Otra diferencia importante es que las auditorías permiten considerar que la sociedad, no sólo el régimen político, puede y debe ser examinada cuando se miran los niveles de democracia (Catt, 1999: 123). Desde este enfoque, para analizar la extensión de la democracia es más importante estudiar cómo funcionan las instituciones antes que ver qué instituciones existen.

La importancia de los actores. Algunos resultados de las elites parlamentarias

Las dos primeras aproximaciones señaladas, se centran en especificar las instituciones necesarias para la existencia de la democracia y al hacerlo, se preocupan poco por los actores o jugadores (players) y del vínculo que estos establecen con las instituciones, elementos claves para comprender cómo funciona la democracia (Catt, 1999: 129).

Como advierte Munck (2006: 265) los índices de calidad de la democracia, “al ser ignorados los actores, no hay forma en que [...] puedan captar los procesos de transición o consolidación, que sólo tienen sentido en términos del comportamiento de los actores [...] Tales índices pueden proporcionar sólo un entendimiento parcial de los regímenes, enfocándose en un análisis sincrónico de las normas institucionales”.

En esta sección se pretende plantear —de modo preliminar— un modelo de análisis que supere la existencia o no de determinadas instituciones. Para ello, utilizando los datos de PELA, se problematizará el vínculo entre las élites políticas latinoamericanas y la calidad de la democracia.

Tal como indica Morlino en un trabajo reciente (2008: 5), “una buena democracia es realizable no sólo teniendo como puntos de referencia un cierto territorio y una cierta población controlados por instituciones estatales y de gobierno democrático, sino además si abarcamos esta referencia a los propios actores centrales (partidos y líderes)”. Esa referencia, no desconoce la pertinencia de otros actores fundamentales (como la sociedad civil organizada), que posee un papel clave en los procesos democráticos.

Los elementos centrales que se tienen en cuenta son de carácter cultural. Alcántara (2004: 236) ha señalado que la existencia de ciertos valores (tolerancia, confianza, etc.) en una comunidad determinada es un elemento clave para el establecimiento y el progreso de las creencias democráticas. De este modo, cuando ciertas orientaciones y comportamientos se rutinizan, se produce un giro tanto a “la clásica aproximación a la cultura cívica como al concepto más actual de capital social” (Alcántara, 2004: 236).

En la misma dirección, Morlino (2005: 314) apela a la necesidad de estudiar los vínculos entre la calidad de la clase política y la calidad democrática.

1. En la práctica, “debido a una falta de información precisa, a veces no es posible adquirir un valor para una medida deseada y entonces se substituye por lo que está disponible” (Catt, 1999: 119). Este tipo de decisiones genera modificaciones en la operacionalización de los conceptos y en la rigurosidad de la información utilizada. Es así que, algunos diseños, sufren problemas de validez interna y externa (ver Munck y Verkuilen, 2002).

2. <http://www.democraticaudit.com>

3. <http://www.estadonacion.or.cr>

4. <http://www.auditoriaciudadana.gob.ar>

5. <http://arts.anu.edu.au/democraticaudit>

democrática. Este autor –citando a Juan Linz- llama la atención sobre la necesidad de que las élites políticas posean valores de honestidad personal, tolerancia, lealtad hacia las instituciones, “como indicadores esenciales de una clase política capaz de dar vida a instituciones deliberativas eficaces” (Morlino, 2005: 314).

¿Qué niveles de apoyo a las instituciones democráticas poseen las élites parlamentarias latinoamericanas? ¿Qué grado de confianza manifiestan hacia otros actores centrales del proceso democrático? Los datos que se presentan en la Tabla 1, muestran la preferencia de los legisladores latinoamericanos por el sistema democrático. Si bien el dato agregado para los 17 países de América Latina analizados muestra una fuerte preferencia por el sistema democrático, la situación es preocupante en cuatro países (Ecuador, Panamá, Perú y Guatemala), donde entre el 10,3% y el 13,2% de sus parlamentarios aceptarían un gobierno autoritario en momentos de crisis económica y/o política.

Tabla 1. Preferencia por el sistema democrático

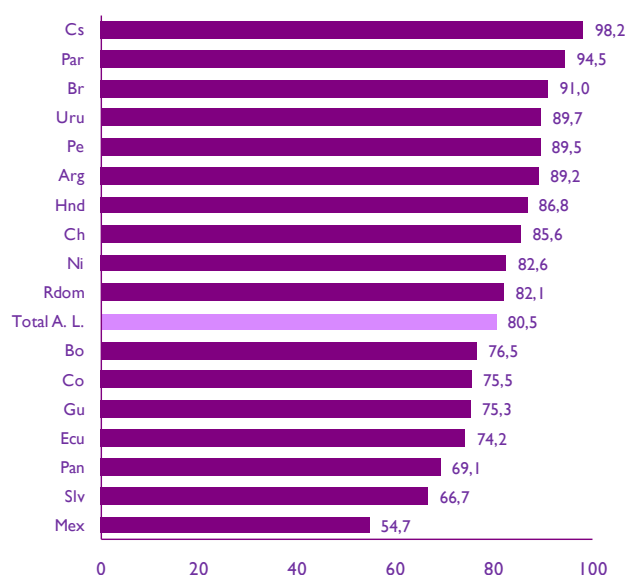
País	Democracia como régimen preferido	En contextos de crisis económica y política, un gobierno autorita-
Argentina	100,0	0,0
Bolivia	98,0	2,0
Brasil	97,8	1,5
Chile	95,6	4,4
Colombia	97,2	2,8
Costa Rica	98,2	1,8
Ecuador	87,8	12,2
El Salvador	97,2	1,4
Guatemala	89,7	10,3
Honduras	94,5	4,4
México	98,4	0,0
Nicaragua	95,7	1,4
Panamá	86,8	13,2
Paraguay	98,2	0,0
Perú	89,4	10,6
R. Dominicana	95,7	2,1
Uruguay	98,8	0,0
Total A. Latina	95,3	3,9

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2004-2008).

Por otra parte, cuando los parlamentarios latinoamericanos fueron consultados sobre la importancia de los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia, es posible observar un alto nivel de disparidad entre países (Gráfico 1). Así, mientras que el 80,1% de los diputados de América Latina en su conjunto está de acuerdo con la afirmación “sin partidos políticos no puede haber democracia”, tan sólo un 54,7% de los parlamentarios mexicanos y un 66,7% de los salvadoreños considera a los partidos políticos como instituciones fundamentales que posibilitan la existencia de democracia. El caso contrario lo encontramos en Costa Rica, donde el 98,2% de los entrevistados está de acuerdo

con dicha afirmación.

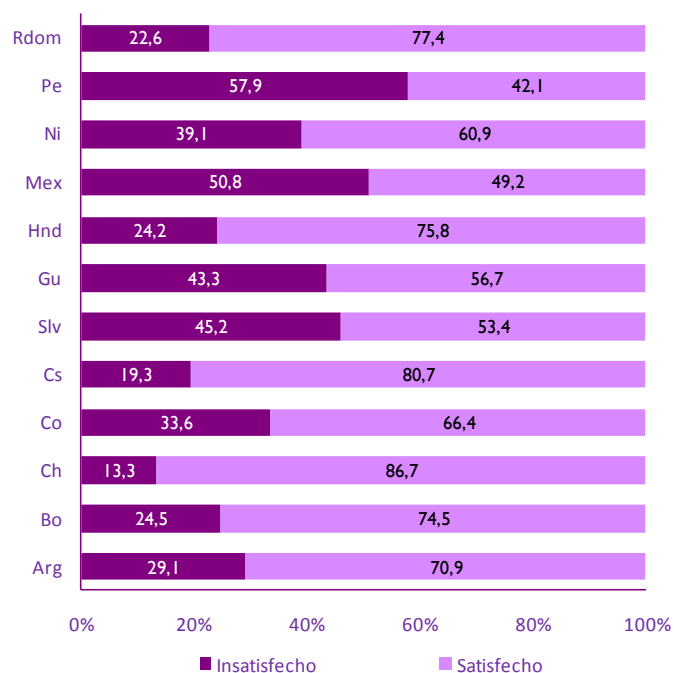
Gráfico 1. “Sin partidos no puede haber democracia” (% muy o bastante de acuerdo con esta afirmación)



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2004-2008).

Sin embargo, pese a que la práctica totalidad de diputados latinoamericanos prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno su satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático en sus respectivos países no alcanza los niveles deseados. El Gráfico 2 pone de relieve las diferencias existentes entre los países de la región. En términos generales, se puede decir que en la mayoría de ellos la satisfacción con el funcionamiento de la democracia supera la disconformidad, excepto en los casos de Perú y México. Por su parte, los países con los parlamentarios más satisfechos con el desempeño de la democracia en su país son Chile (86,7%) y Costa Rica (80,7%).

Gráfico 2. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia*



* Esta pregunta no se formuló en Brasil, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2004-2008).

Respecto a los procesos electorales, elemento angular de la democracia representativa, es posible observar que existe una clara consideración de los mismos como el mejor medio para la expresión de preferencias políticas con porcentajes superiores al 80% en todos los casos analizados, a excepción del caso ecuatoriano, donde un 23,5% de los congresistas está en desacuerdo con dicha afirmación (Tabla 2).

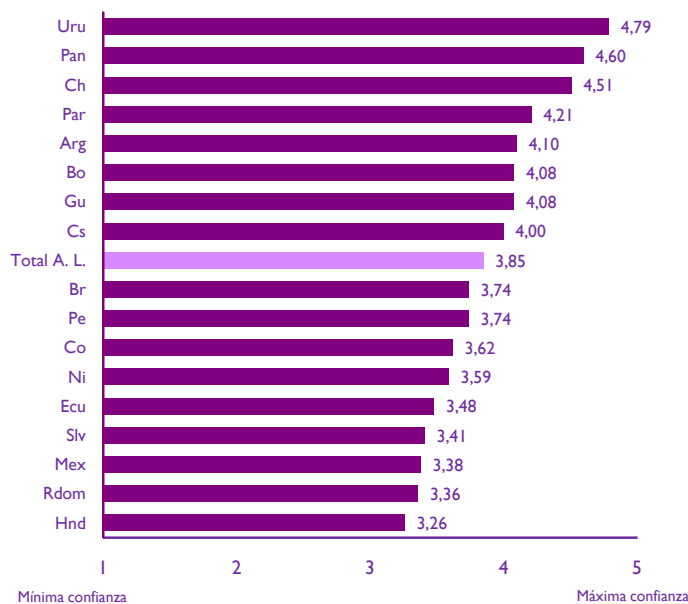
Tabla 2. Las elecciones como mejor medio para expresar unas preferencias políticas

País	De acuerdo	En desacuerdo
Argentina	100,0	0,0
Bolivia	96,9	3,1
Brasil	96,3	3,7
Chile	95,5	4,5
Colombia	81,0	18,9
Costa Rica	96,5	3,5
Ecuador	75,5	23,5
El Salvador	82,2	17,8
Guatemala	90,7	9,3
Honduras	92,3	7,7
México	91,4	8,6
Nicaragua	97,1	2,9
Panamá	98,5	0,0
Paraguay	93,0	7,0
Perú	91,3	7,6
R. Dominicana	96,7	2,2
Uruguay	95,3	4,7
Total A. Latina	92,2	7,5

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2004-2008).

A su vez, los últimos procesos electorales gozan de niveles de confianza relativamente consistentes con la utilidad asignada a las mismas (Gráfico 3). Así, en una escala de 1 a 5, donde el 1 significa mínima confianza y el 5 máxima confianza en los últimos procesos electorales que han tenido lugar en el país, la confianza media en los mismos por parte del conjunto de diputados latinoamericanos es de 3,85. Por países, los niveles de confianza más altos los encontramos en Uruguay, Panamá y Chile, con valores medios por encima de 4,50. Mientras que en Honduras, República Dominicana, México, El Salvador o Ecuador, la confianza media en los últimos procesos electorales no llega al 3,50.

Gráfico 3. Confianza en las elecciones (puntuaciones medias)



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2004-2008).

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la democracia en América Latina en los últimos años es al descrédito ciudadano en las instituciones representativas. Un falta de confianza que también se extiende a los propios actores políticos.

El ranking de instituciones que inspiran menos confianza en los parlamentarios latinoamericanos está encabezado por el Poder Judicial, seguido de cerca por los empleados de la administración pública, siendo las instituciones mejor valoradas en términos de confianza el Tribunal Supremo Electoral y el Presidente de la República (ver Tabla 3).

Por países, los niveles de desconfianza difieren significativamente. Los diputados ecuatorianos son los que más desconfían del papel desempeñado por las instituciones políticas en su país frente a países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica o Uruguay, dónde el porcentaje de diputados que dice tener poca o ninguna confianza en las instituciones de su país es relativamente bajo (Tabla 3).

En cuanto al descrédito que genera, por ejemplo, el Poder Judicial entre los parlamentarios de Paraguay, Ecuador, Guatemala, Perú, Bolivia, Panamá o El Salvador (con porcentajes de desconfianza superiores al 80%) contrasta con los casos de Uruguay, Brasil, Colombia o Costa Rica, donde menos del 30% de los diputados entrevistados dice tener poca o ninguna confianza en la actuación del Poder Judicial en su país. Prácticamente en el mismo grupo de países que encabezan la lista de escasa confianza en el Poder Judicial, la desconfianza sobre los partidos políticos y los funcionarios también es elevada, este es el caso de Bolivia, Ecuador, Guatemala o Perú.

Tabla 3. Desconfianza en instituciones (% responden poca o ninguna confianza)

País	Poder Judicial	Partidos políticos	Presidente	Funcionarios	Tribunal Electoral
Argentina	38,5	28,2	39,1	39,4	19,1
Bolivia	82,7	73,5	29,6	86,6	37,1
Brasil	22,4	46,3	29,9	17,9	19,4
Chile	35,6	37,8	15,6	41,6	15,6
Colombia	23,6	20,0	32,4	28,8	27,6
Costa Rica	29,8	33,3	28,1	42,1	28,1
Ecuador	88,8	79,6	70,4	81,6	66,3
El Salvador	80,6	55,6	50,0	55,6	55,6
Guatemala	87,6	77,3	53,1	75,3	30,9
Honduras	71,4	44,0	37,4	74,7	71,4
México	48,8	59,2	43,5	61,3	42,7
Nicaragua	69,6	49,3	58,0	62,3	59,4
Panamá	76,5	26,5	14,7	29,4	1,5
Paraguay	94,5	44,6	16,1	61,8	12,5
Perú	93,7	77,7	46,3	61,1	34,4
R. Dominicana	34,4	48,9	27,2	67,7	55,4
Uruguay	10,5	5,8	9,3	52,3	12,8
Total A. Latina	56,1	48,4	36,1	54,7	35,0

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2004-2008).

Conclusiones

Como se ha mostrado, la calidad de la democracia puede ser entendida de diferentes formas, sin embargo, una mirada a las actitudes políticas de los parlamentarios ayudará a comprender mejor los procesos y relaciones, que establecen entre sí y con otros actores fundamentales para el funcionamiento de la democracia.

En la mayoría de los estudios, la calidad de la democracia es estudiada a través de sus instituciones, especialmente, aquellas vinculadas a los mecanismos clásicos de representación. Una mirada renovada que incluya los actores principales del proceso, ayudará a comprender el funcionamiento institucional. Recientemente, Morlino (2008: 6), señalaba que un enfoque desde el punto de vista de los actores es relevante por “las estrategias de subversión que son posibles para éstos”⁶.

La estabilidad de las reglas electorales y la confianza que estas inspiran, son fundamentales para el funcionamiento de las democracias. En la mayoría de los países estudiados, sus parlamentarios consideran que las elecciones son el mejor mecanismo para la expresión de las preferencias ciudadanas. En lo referente a la confianza que poseen en los procesos electorales, son consistentes con la utilidad que les asignan.

Según Morlino (2008: 7) la “existencia de valores liberales difusos y democráticos a nivel de las élites” es un elemento clave

para garantizar el ‘rule of law’. Los resultados presentados para los países latinoamericanos muestran que si bien, en términos generales, la preferencia por el sistema democrático es alta, la valoración sobre la importancia de los partidos políticos en el juego democrático es más problemática. La calidad de las élites políticas no es un fenómeno inherentemente independiente (Welzel, 2002), sin embargo, los efectos de su integridad y apertura no pueden ser dejados de lado al analizar la calidad de las democracias.

6. Una de las más reconocidas es “la tentación constante y difusa de los políticos de usar la ley en contra de los adversarios” (Morlino, 2008: 6).

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2004). "Quality of Democracy or Quality of Politics" en O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullel, *The quality of democracy. Theory and applications*, University of Notre Dame Press, Indiana.
- Alcántara, Manuel (Dir.). Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca. (1994-2008).
- Beetham, David (2003). "Democratic Quality: Freedom and Rights". Workshop on Quality of Democracy. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law. The Freeman Spogli Institute for International Studies. Stanford University.
- Catt, Helena (1999). *Democracy in Practice*, Routledge, London.
- Dahl, Robert (1989). *La poliarquía*, Tecnos, Madrid.
- Downs, Anthonys (1968). *An Economic Theory of Democracy*. Harper, New York..
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y Democratizaciones*, Centro de Estudios de Política Comparada, México.
- Morlino, Leonardo (2008). "Partidos Políticos, Líderes y Calidad de la Democracia" Paper presentado en el Seminario Internacional "Partidos Políticos y Calidad de la Democracia". Instituto Federal Electoral, México.
- Munck, Gerardo (2006). "Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización", en Victor Alarcón Olguín (compilador) *Metodologías para el análisis político*, UAM y Plaza y Valdés, México.
- Munck, Gerardo y Verkuilen, Jay (2002). "Conceptualizing and measuring democracy. Evaluating alternative indices", en *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 1, febrero (5-34).
- Welzel, Christian (2002). "Effective democracy, mass culture, and the quality of elites: The Human Development Perspective", *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 43, No. 3-5, 317-349.

Boletines anteriores

- "Los diputados latinoamericanos y su preocupación por la conflictividad", por Claire Wright, Universidad de Salamanca, nº 1-09, marzo 2009.
- "La nueva dinámica de las relaciones entre América Latina y la República popular China", por Inés Amezaga, Universidad de Salamanca, nº 2-09, marzo 2009.
- "El rol representativo de los legisladores latinoamericanos. ¿Qué intereses defienden y cómo actúan?", por Vanesa Valverde, Universidad de Salamanca, nº 3-09, abril 2009.
- "Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos", por Michelle Fernández, Universidad de Salamanca, nº 4-09, abril 2009.
- "Vínculos programáticos e ideológicos en la elección de los diputados latinoamericanos", por Ana Belén Benito, Universidad de Salamanca, nº 5-09, mayo 2009.
- "Jóvenes políticos en los parlamentos latinoamericanos", por María García, Universidad de Salamanca, nº 6-09, mayo 2009.
- "Percepciones de las elites parlamentarias hacia los partidos políticos en América Latina", por Lina María Cabezas, Universidad de Salamanca, nº 7-09, mayo 2009.