

ISSN: 1130-2887

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN COMPARADA

The quality of democracy in Latin America: a comparative view

Daniel H. LEVINE y José Enrique MOLINA

University of Michigan y Universidad del Zulia

✉ dbldylan@umich.edu

✉ jemolina@cantv.net

BIBLID [1130-2887 (2007) 45, 17-46]

Fecha de recepción: octubre del 2006

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2007

RESUMEN: Los estudios sobre la democracia en América Latina han ido más allá del análisis de las transiciones y la consolidación para preocuparse por hacer una evaluación comparativa y confiable de la calidad de la democracia. Esto requiere entender la democracia en términos multidimensionales. Así la calidad de la democracia es un continuo que varía con base al nivel alcanzado en cinco dimensiones interrelacionadas: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía. Con base en estas dimensiones el trabajo propone un índice específico para la calidad de la democracia en América Latina que permite no sólo comparar la calidad entre los países de América Latina y confrontarla con un objetivo ideal, sino que también hace posible determinar las fortalezas y debilidades específicas de cada país de la región con respecto a los elementos que conforman cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia. Los indicadores utilizados para la construcción del índice incluyen evaluación de expertos, datos estadísticos agregados y encuestas de opinión pública.

Palabras clave: democracia, sociedad civil, participación, responsabilidad, soberanía.

ABSTRACT: Studies on democracy in Latin America have gone beyond attention to transitions and consolidation to a concern with developing reliable comparative assessments of the quality of democracy. This requires conceptualization of democracy in multidimensional terms. Quality of democracy is a continuum that varies along a range of related dimensions: electoral decision, participation, responsiveness, accountability and sovereignty. Working with these dimensions, it is developed an index of quality of democracy in Latin America which allows comparing different countries as well as determining specific strengths and weaknesses of the quality of

democracy within each country. Data for constructing the index include expert assessments, aggregate statistics and opinion surveys.

Key words: democracy, civil society, participation, accountability, sovereignty.

I. INTRODUCCIÓN¹

En la medida en que la democracia ha dado muestras de durabilidad en América Latina, el foco del trabajo académico también ha tendido a moverse desde una preocupación central por la «transición» y la «consolidación» hacia el interés por la calidad de las democracias nuevas o re-establecidas, y hacia una renovada atención por las reformas y el funcionamiento de las instituciones, tales como el sistema electoral y el poder judicial² (Beetham, 2004; Diamond y Morlino, 2004; Hagopian y Mainwaring, 2005; O'Donnell 2004a y 2004b; Powell, 2004; Rueschemeyer, 2004). Este cambio en la academia es una forma de adecuarse a las transformaciones de la realidad: los militares ya no gobiernan; hay (con algunas excepciones) mayor respeto por los derechos humanos; excepto en Colombia, las guerras civiles finalizaron.

Esta literatura emergente a menudo plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado «gobiernos efectivos», ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunden a nuestro parecer dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno). Esta confusión entre calidad de la democracia y efectividad del gobierno es muy común, por ejemplo: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo condiciona el éxito de la democracia al establecimiento de políticas que promuevan el desarrollo y la justicia social (PNUD, 2004). Esta preocupación parece alimentada por la persistencia en las nuevas democracias de los problemas económicos y sociales, o como lo indica Smith, por la impresión de que la democracia se ha «domesticado» para poder subsistir (Smith, 2005).

La democracia de calidad y el buen gobierno son dos objetivos deseables, pero el valor de cada uno puede ser entendido más claramente si se analizan como conceptos distintos. Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra. Un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos, sin dejar por ello de ser democrático (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000). Tal como la entendemos en este trabajo, la calidad de la democracia

1. Los autores agradecen los enriquecedores comentarios que realizaron sobre versiones anteriores Scott Mainwaring, Mark Jones, Claudio Holzner, Leticia Ruiz Rodríguez y Fátima García Díez, así como también a los revisores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

2. Este cambio es comparable al ocurrido en el campo de los derechos humanos: en la medida en que los gobiernos militares han salido de la escena, los grupos de defensa de los derechos humanos tienden a dirigir su trabajo menos hacia la tortura, los desaparecidos y la guerra, y más hacia el acceso a las instituciones y la calidad de la participación (K. SIKKINK, 1996).

depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país. Incluso un gobierno que se apegue estrictamente a las políticas que aprueban la mayoría de los ciudadanos puede llevar a resultados que luego sean vistos como negativos de modo que se le considere un mal gobierno.

La legitimidad democrática descansa en un pacto tácito entre ciudadanos y gobernantes. Los ciudadanos reconocen mediante su participación que el gobierno tiene derecho a gobernar y a exigir obediencia. Los gobernantes (y líderes) reconocen que este derecho está sujeto al consentimiento de los ciudadanos. Dentro de este marco pueden establecerse grados distintos de calidad, de modo que la legitimidad democrática es el piso mínimo sobre el que opera el análisis de la calidad de la democracia. Vincular calidad con legitimidad democrática implica centrar el análisis sobre los procedimientos establecidos para escoger y controlar los gobiernos, y para que los ciudadanos influyan en las decisiones de éstos: las reglas del juego y su funcionamiento real (instituciones formales e informales) y los derechos asociados con ellas; lo cual necesariamente conlleva dos elementos adicionales que se requieren para que haya legitimidad democrática: ciudadanía inclusiva (sufragio universal) y derecho efectivo a la organización y participación.

Todo conjunto de procedimientos políticos e instituciones debe ser considerado dentro del contexto social en que funciona, de forma que se pueda evaluar en qué medida los individuos y las organizaciones tienen posibilidades de acceso a la participación de manera libre e igual. Este punto dirige el análisis de la calidad de la democracia también hacia la sociedad civil y más ampliamente hacia las condiciones de organización y acceso a la información, los valores, y también hacia los mecanismos y procedimientos institucionales para la representación: sistemas electorales, legislaturas, gobiernos regionales y locales.

II. UNA DEFINICIÓN PROCEDIMENTAL (FORMAL) DE LA DEMOCRACIA

Las definiciones procedimentales de la democracia descansan en una concepción liberal y pluralista de la política y del proceso político. La democracia es vista como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales. Al adoptar esta visión de la democracia, nuestro análisis se enfoca en los procedimientos y en los derechos necesarios para que ellos funcionen, lo que implica concentrar la atención en las condiciones y procedimientos para decidir quién gobierna, así como en la forma en que las asociaciones e individuos pueden operar para influir en las decisiones políticas y exigir responsabilidad a los gobernantes³. Esta definición, y el concepto de calidad que se

3. Responsabilidad es utilizada en este trabajo como equivalente al vocablo inglés *accountability*. Por ello, en este trabajo, el nivel de responsabilidad como elemento de la calidad de la democracia se refiere a la medida en que los funcionarios públicos están sujetos a que se les exija rendición de

deriva de ella, determina la legitimidad con base en las condiciones de competitividad, participación política y mecanismos para exigir rendición de cuentas y responsabilidad, y no en el contenido «sustantivo» o el resultado de las políticas que se instrumenten, a menos que éstas violenten o promuevan las primeras. Las condiciones para la competencia política son importantes, y trabajos recientes (Anderson y Dodd, 2005; Hagopian, 2005) confirman la tesis de que a mayor intensidad de la competencia política mayor participación (Blais y Dobrzynska, 1998).

Sin embargo, que haya una competencia intensa y resultados electorales estrechos no es necesario para que haya democracia, para ello basta que la competencia sea posible en condiciones adecuadas, es decir, que el sistema sea competitivo en el sentido que le otorga Dahl (1971) al concepto. Por ello, a diferencia de Altman y Pérez-Liñán (2002), consideramos que el nivel de intensidad de la competencia en el sistema político no es en sí mismo una dimensión de la calidad de la democracia, aunque sí es un factor que afecta una de sus dimensiones: la participación. En este sentido, corresponde al análisis del nivel de calidad de la democracia la evaluación de las condiciones para el acceso y la realización de la competencia política, pero no el nivel de intensidad en que ésta se desarrolla.

Muchos de los trabajos recientes sobre la calidad de la democracia presentan listas de atributos y condiciones que la definen, y casi todos asocian la calidad de la democracia con el tema de los derechos y cómo estos derechos funcionan en la sociedad y en instituciones claves (electorales, judiciales y administrativas). Existe un reconocimiento amplio de que para que la democracia procedimental funcione –y los procedimientos sean significativos– deben darse algunas condiciones mínimas: ciudadanía inclusiva, acceso abierto y en términos claros y relativamente iguales a la actividad política para individuos y organizaciones, libertad de información y organización, y mecanismos formales e informales para asegurar la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes (*accountability*). Pero con raras excepciones (Beetham, 2004; Hagopian, 2005; Powell, 2004; Roberts, s.f.; Rueschemeyer, 2004) esta problemática queda sin ser teorizada.

Teorizar estos temas significa tomar la conexión entre los procedimientos políticos y el orden social circundante como tema central del análisis. Ello requiere, como mínimo, que examinemos las condiciones exigidas para formar organizaciones (incluyendo reglas formales y culturales, el acceso a la información y las posibilidades de organizarse más allá del nivel local incluyendo vinculaciones transnacionales), la naturaleza del espacio público y el acceso a éste, y que miremos de nuevo al tema de la representación, tanto oficial como no-oficial⁴. No es explicación suficiente atribuir las

cuentas del ejercicio de sus funciones, por actores legalmente habilitados para ello, mediante procedimientos formales o informales que eventualmente pueden concluir en sanciones legalmente previstas (S. MAINWARING, 2003: 7).

4. F. HAGOPIAN (2005: 152) también sugiere que los académicos han dejado insuficientemente teorizados «tópicos tan importantes como las condiciones en que las herencias históricas y las instituciones pueden ser superadas, incluso compensando por desigualdades estructurales, cuándo no puede hacerse ninguna de estas cosas; o cuándo se dan las condiciones en que el cambio de paradigma económico puede subvertir la democracia y cuándo no» (Traducción de los autores). Ella atribuye el

dificultades políticas, o la baja calidad de la democracia, simplemente a la supervivencia de rasgos autoritarios, elementos que proveen las bases para un sistema informal e impreciso de reglas que coexisten con las formales de la constitución y las leyes. Es preciso especificar los orígenes de estas reglas y las razones para su persistencia. También debe indicarse tan claramente como sea posible su impacto sobre la conexión entre la política y el contexto social (Philip, 2003; Smith, 2005).

Las definiciones procedimentales de la democracia son atractivas porque presentan límites claros y pueden trasladarse de un caso a otro. Pero rápidamente tropiezan con dificultades si las motivaciones y los canales institucionales especificados en la definición no se vinculan claramente al contexto social. Las elecciones y los sistemas electorales nos dan un importante punto de entrada, pero ellos deben ser situados dentro del contexto social, prestando atención no sólo a las reglas formales de representación sino también a los factores que afectan el flujo de información y el acceso a éste, conjuntamente con las condiciones para la organización y las barreras que enfrentan los grupos y candidatos cuando intentan participar democráticamente en política. Aunque podría parecerlo a primera vista, éste no es un problema fácil de resolver.

Los temas relativos a la representación y su relación con la sociedad civil merecen un análisis más detenido. La forma en que opera la representación es crítica para el funcionamiento de cualquier sociedad democrática que supere un tamaño mínimo. No obstante la popularidad de innovaciones que van desde referendos hasta cabildos abiertos y presupuestos participativos, los mecanismos más convencionales para la representación siguen siendo críticos para la calidad de la democracia. Estos mecanismos incluyen disposiciones formales (legales y a veces constitucionales), así como reglas informales que dan forma y significado a la relación entre los representantes y quienes presuntamente son representados. Este aspecto incluye temas importantes como: posibles elementos de discriminación por género, raza o grupo étnico; la forma y tamaño de las circunscripciones electorales; el grado de imparcialidad del sistema electoral; el número e importancia de los cargos públicos sometidos a elección; las oportunidades para cabildeo y presión pública⁵; y la relación entre la sociedad civil organizada y la representación política.

En la experiencia reciente de los países latinoamericanos las expectativas respecto a que con la restauración de la democracia la sociedad civil florecería y daría lugar a nuevas y mejores formas de hacer política, en general, no se han cumplido. A pesar de las expectativas de que una sociedad civil nueva y activa haría a la representación más auténtica o de mejor calidad, los resultados han sido en todo caso los opuestos: un decaimiento notable de la sociedad civil, mientras que los sistemas de representación permanecen sin responder a la voluntad ciudadana, cuando no han reducido las

que se dé una u otra posibilidad a las «decisiones estratégicas» que toman las elites políticas democráticas, a la capacidad de movilización de la sociedad civil, y a cómo ambas han respondido a las oportunidades democráticas y a los cambios económicos estructurales.

5. M. KURTZ (2004) plantea que las reformas neoliberales han reducido el número de instituciones disponibles para ejercer presión y representación pública.

oportunidades para la opinión y el acceso de los ciudadanos. Estas expectativas no se han cumplido debido a un desarrollo inadecuado de los vínculos entre los grupos de la sociedad civil y los individuos por un lado, y las instituciones políticas y sus líderes por otro.

Grupos de distintas clases sociales y situación económica comparten una dificultad común en su búsqueda de una representación estable y confiable. Grupos de clase media deben confiar en alianzas electorales inestables y en la fuerza de los medios de comunicación para contrarrestar el atrincheramiento del aparato estatal. Los pobres son más dependientes que nunca del mismo Estado. La movilización de los pobres está menos atada a la organización que a la percepción en las instituciones dominantes de debilidades que ofrecen oportunidades inmediatas para presionar por sus solicitudes. La escasez de recursos independientes hace que sea difícil proseguir sostenidamente estas solicitudes. El resultado (muy visible en la experiencia reciente en América Latina) es el de explosiones esporádicas de actividad conjuntamente con una continuada vulnerabilidad y dependencia de líderes populistas (Avritzer, 2002; Feinberg, Waisman y Zamosc, 2006; Levine y Romero, 2004; Roberts, s.f.).

El interés por analizar la representación debe prestar atención a cómo los ciudadanos adquieren las capacidades que hacen posible que tengan acceso a mecanismos de poder —que les den poder (*em-powerment*) y eleven la «calidad» y la «autenticidad» de la representación—. «Calidad» y «autenticidad» de la representación van más allá de la seguridad de que los resultados electorales reflejarán en forma exacta y justa los votos, de acuerdo a las reglas electorales vigentes. Asumiendo que existe sufragio libre y universal, así como elecciones libres, imparciales y frecuentes, entonces una representación más auténtica y de mayor calidad requiere además que se reduzcan las barreras para la organización, que se multipliquen las instancias para la acción política, que votar sea más fácil y que los representantes sean más accesibles y estén más sujetos a responsabilidad. La meta de estas reformas sería la de vincular nuevos espacios urbanos, grupos y redes sociales a las estructuras institucionales del sistema político de forma que las energías sociales emerjan y encuentren representación (Avritzer, 2002). El desafío teórico es el de repensar la relación entre movimientos sociales y representación política de manera que se preserve la energía y la apertura de ambos. El desafío práctico es el de confrontar los dilemas que resultan de la disminución en el acceso a los mecanismos de poder (*dis-empowerment*) de forma que se limite el daño a las posibilidades de activismo y de representación política (Levine y Romero, 2004).

III. DECISIÓN ELECTORAL INFORMADA, TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Siguiendo a Dahl (1998, capítulo 5) consideramos la democracia como un sistema en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y tienen el poder de removerlos e influenciar sus decisiones dentro de las siguientes condiciones: a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios elegidos; b. Las elecciones son libres, imparciales

y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política⁶. Entendida a partir de esta noción de democracia, la calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que, partiendo del cumplimiento de las condiciones mínimas arriba indicadas para que exista democracia, va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones posibles en tres áreas interrelacionadas cuyo funcionamiento nos indica los niveles de calidad: la decisión electoral, el proceso de adopción de políticas públicas, y los mecanismos para exigir responsabilidad a los gobernantes.

Un concepto de calidad de la democracia que se apega a la idea de democracia como un proceso político mediante el cual los ciudadanos deciden quién los gobierna, influyen en las decisiones de políticas públicas y toman responsabilidad a los gobernantes, dentro de condiciones y derechos implícitos en ese proceso sería: la calidad de la democracia viene dada por la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Cada uno de los elementos de esta definición presupone la existencia de derechos asociados a las actividades que implica. Estos derechos serán considerados como parte integral del área de democracia que protegen. La ventaja de tratar el tema de los derechos de esta forma, y no como una dimensión separada (Diamond y Morlino, 2004) es que de esta manera sólo se incluyen en el análisis los derechos que están directamente vinculados a la calidad de la democracia. Cuando en el análisis de calidad de la democracia se incluye el respeto a los derechos civiles en general, como una dimensión separada, entonces se corre el riesgo de desviarse de un análisis de la democracia como proceso y entrar en la evaluación de las políticas públicas del gobierno, en la evaluación de la eficacia del gobierno en áreas, por ejemplo, como la lucha contra la criminalidad, algo que va más allá de consideraciones sobre la calidad de la democracia. Por ejemplo, *Freedom House* (FH), cuyos índices del nivel de los derechos civiles y políticos son comúnmente utilizados en la evaluación de la calidad de la democracia (Smith, 2005; Diamond, Hartlyn y Linz, 1999: 62; Mainwaring, 1999: 22; Altman y Pérez-Liñán, 2002; Inglehart y Welzel, 2005: 173-209), incluye «libertad económica, propiedad privada» como una de las «libertades civiles» utilizadas en su evaluación del nivel de libertad y democracia. Cualquiera que sea la posición que uno adopte respecto a la libertad económica –y éste es uno de los elementos básicos de desacuerdo entre la derecha y la izquierda– es más adecuado considerarlo como un componente de la

6. Barreras discriminatorias son las que se establecen para impedirle a un grupo definido de nacionales adultos la participación justa e igual en el proceso político: i. e. segregación, impuestos electorales, registro selectivo, o medidas específicas para impedir la participación de personas de todo un género, etnia, raza, religión o lengua.

dirección de las políticas públicas a objeto de la evaluación del gobierno, y no como un elemento inherente a la calidad de la democracia. Si vinculamos la democracia al nivel de libertad económica estaríamos obviamente parcializando el análisis de la calidad de la democracia en contra de países dirigidos por la izquierda. Lo mismo podría indicarse con respecto a otras libertades y derechos que no estuvieran directamente vinculados a los componentes procedimentales de la democracia.

Nuestra definición de calidad de la democracia se centra en cinco dimensiones conceptuales: 1) decisión electoral; 2) participación; 3) respuesta a la voluntad popular⁷; 4) responsabilidad⁸; y 5) soberanía. Estas dimensiones constituyen grupos de elementos evaluables empíricamente que pueden mantenerse separados conceptualmente pero que como la literatura ha señalado están fuertemente interrelacionados tanto en la teoría como en la práctica (Diamond y Morlino, 2004). Pasamos a considerar cada una de estas dimensiones, para luego en la próxima sección referirnos a los posibles indicadores para evaluar la calidad con respecto a cada una de ellas.

III.1. Decisión electoral

Que las elecciones sean libres, imparciales, competitivas y que lleven a la designación de funcionarios que ejerzan poder real forma parte del corazón y los requisitos mínimos de la calidad de la democracia, sin embargo, estas características permiten que más allá del mínimo pueda hablarse igualmente de un rango entre lo mínimo y lo óptimo, como se verá en la sección referida a indicadores. Un aspecto que claramente se presta a variaciones y por lo tanto permite medir niveles de calidad es el relativo a los recursos de información de los electores, tanto con referencia a la posibilidad de acceso a múltiples fuentes de información, como mediante los indicadores del nivel de educación de la población.

La calidad de la democracia depende directamente de la medida en que los ciudadanos alcancen el mayor y más igualitario nivel de información posible, lo que Dahl (1998: 97) denomina *enlightened understanding* (comprensión ilustrada). Si la igualdad política formal (cada persona un voto) es un requisito mínimo de la democracia, la igualdad política sustantiva, uno de cuyos componentes principales es la distribución de recursos cognitivos entre la población, es un indicador de la calidad de la democracia dada su vinculación directa con uno de sus elementos cruciales: la medida en que el electorado puede tomar decisiones políticas informadas (Dahl, 1998: 97). La inclusión de esta dimensión, y del nivel de información como uno de sus elementos, incorpora dentro de nuestro análisis un aspecto de la igualdad política que va más allá de los requisitos procesales mínimos, y que se constituye entonces en un factor del nivel de calidad de la democracia. Mientras más igualitaria y más abundante sea la distribución de recursos cognitivos tales como educación e información, más probable será

7. La dimensión conocida en inglés como *responsiveness*.

8. La dimensión conocida en inglés como *accountability*.

que las decisiones políticas de los ciudadanos estén acordes con sus intereses, también será más probable que los ciudadanos estén en capacidad de tomar esas decisiones conociendo sus consecuencias potenciales, de modo que estos recursos son determinantes para que los ciudadanos puedan tomar una decisión política informada, y por lo tanto también para la calidad de la democracia. La medida en que los recursos políticos cognitivos estén igualmente disponibles es también un buen indicador de la igualdad política sustantiva, y tiene como factor causal último a la igualdad económica y social (Lijphart, 1999: 182; Diamond y Morlino, 2004; Rueschemeyer, 2004).

Nuestro enfoque difiere de la literatura reciente en varios aspectos. El «Estado de Derecho» como un todo es considerado a menudo como una dimensión de la calidad de la democracia (Diamond y Morlino, 2004; O'Donnell, 2004a y 2004b). En contraste, nosotros pensamos que es más útil restringir el análisis del nivel de legalidad en cuanto a factor de la calidad de la democracia a los elementos específicos del proceso político democrático: elecciones libres e imparciales, libertades políticas, etc. Obviamente la legalidad es importante mucho más allá del proceso político, pero en aspectos ajenos a éste es preferible considerarla como un factor de la efectividad del gobierno, indispensable para evaluar al gobierno de turno, pero no como un elemento de la calidad del proceso que precisamente nos permitiría cambiar de gobierno por esa u otras razones. Diamond y Morlino (2004: 23) mencionan los valores predominantes en la sociedad como una condición para el desarrollo del Estado de Derecho pero no como un componente de alguna de las dimensiones de la calidad de la democracia. En contraste, Inglehart (2003) e Inglehart y Welzel (2005) los consideran un componente decisivo del «síndrome de expresión autónoma», que sería a su vez un factor explicativo del nivel de calidad de la democracia (Inglehart, 2003: 57; Inglehart y Welzel, 2005: 4, 149-209). En acuerdo con Inglehart y Welzel consideramos que valores como el nivel de tolerancia existente en la sociedad revelan mucho acerca de la medida en que la sociedad reúne condiciones para la toma de decisiones políticas libres, competitivas e informadas. La tolerancia está particularmente vinculada a la igualdad política: mientras mayor la tolerancia, mayor será la posibilidad de que las minorías puedan participar significativamente como candidatos y votantes.

III.2. Participación

Es mediante la participación que los ciudadanos eligen gobierno, le exigen responsabilidad e influyen en las decisiones sobre políticas públicas directamente o indirectamente mediante representantes. A mayor participación mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos. Por ello, la calidad de la democracia se ve entonces influida por el nivel de participación ciudadana en la vida política, tanto en la toma de decisiones, como en las organizaciones partidistas y sociales.

En la mayoría de los sistemas políticos con algo más que un tamaño mínimo, la participación se canaliza mediante representantes que toman decisiones en nombre de la

población. La representación política formal gana en calidad en la medida en que se ubica en un contexto propicio para que la ciudadanía actúe ampliamente en grupos y movimientos independientes del Estado (un elemento central para la mayoría de las definiciones de sociedad civil). Ha habido controversia (política y teórica) en torno a esfuerzos por contrastar la democracia «directa» (mediante foros ciudadanos abiertos, revocatorios, referendos y mecanismos de participación de la sociedad civil en órganos estatales) con esquemas de representación más convencionales. En la práctica ha resultado difícil instrumentar los esquemas de democracia directa de manera que se supere el peligro de manipulación por los líderes y el Estado, y se resuelvan los problemas que implica una población de millones. Por ello, creemos que la calidad de la vinculación entre la sociedad civil y la representación requiere, más allá de ensayos de democracia directa, que se preste atención a las condiciones para la libertad de expresión y organización, y a los mecanismos de participación popular para exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes.

III.3. Responsabilidad

La dimensión de «responsabilidad» dirige la atención hacia mecanismos sociales e institucionales que someten a los funcionarios públicos (elegidos o no) a rendición de cuentas y posible sanción (Mainwaring, 2003). La responsabilidad puede ser formal e informal. La formal se encuentra institucionalizada en leyes y normas administrativas. Pero la responsabilidad puede existir sin que exista un poder sancionador directo por parte del actor que puede exigirle cuentas al funcionario. Para que podamos hablar de una relación de responsabilidad, basta que exista el poder potencial de imponer sanciones, y que la relación de responsabilidad esté formalmente establecida en la ley. La responsabilidad informal (a la que Smulovitz y Peruzzoti [2000] denominan «responsabilidad social» –*societal accountability*–) la entendemos en términos de la acción de los movimientos sociales (contra violaciones a derechos humanos, contra la corrupción, etc.) dirigida a movilizar la opinión para ejercer presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios, y que puede o no llevar finalmente a exigir responsabilidad política por medio del voto, pero que forma parte, al menos indirectamente, del proceso que lleva a la responsabilidad política electoral, y a sanciones políticas o legales.

La metáfora espacial que distingue entre responsabilidad horizontal y vertical dirige la atención hacia procesos alternativos, a veces complementarios: la responsabilidad horizontal es exigida por instituciones del poder público que ejercen los llamados «frenos y contrapesos» (jueces, contralorías, legislatura). La responsabilidad vertical es exigida por los ciudadanos principalmente mediante las elecciones o referendos revocatorios que pueden ser foros e instrumentos para evaluar y sancionar a los funcionarios (O'Donnell, 1994 y 2003)⁹. La responsabilidad horizontal tiene como uno de sus

9. S. MAINWARING argumenta a favor de una clasificación diferente: electoral e intraestatal (2003); que en buena medida, pero no totalmente, coincide con las categorías de O'Donnell.

elementos el grado de vigencia del Estado de Derecho en cuanto a la posibilidad de exigir judicialmente que se asegure la legalidad de la actividad gubernamental. Por su parte el nivel de calidad relativo a la vigencia de la responsabilidad vertical exigida mediante elecciones claramente variará en función de la calidad de los procesos electorales.

Aunque son analíticamente distintas, la responsabilidad horizontal y la vertical están relacionadas y pueden depender una de otra. La comprensión de ellas se ve enriquecida en la medida en que las situamos en el contexto de la «responsabilidad social», es decir, de los esfuerzos de los ciudadanos, movimientos y organizaciones (sociedad civil) que hacen relevantes nuevos temas, cambian las agendas públicas, presionan para la solución de problemas, organizan manifestaciones, y ocasionalmente proveen medios alternativos para vigilar o reclutar funcionarios de las oficinas públicas. Concebida en esta forma, la «responsabilidad» no requiere necesariamente de la institucionalización o de sanciones formales (electorales, administrativas, penales, financieras u otras). La movilización para la responsabilidad social puede al final llevar a dichas sanciones, pero es altamente flexible y no está constreñida por calendarios institucionales.

Puede activarse en cualquier momento y puede dirigirse al control de temas específicos, políticas o funcionarios. Como los mecanismos horizontales, los sociales pueden supervisar los procedimientos seguidos por los políticos y los funcionarios en la formulación de políticas [pero] sin la necesidad de mayorías sociales o autorizaciones constitucionales. Mientras que la responsabilidad vertical se justifica con base en el principio mayoritario, la responsabilidad social deriva su legitimidad del derecho de petición, un derecho que no requiere que la exigencia provenga de un sector amplio de la población (Smulovitz y Peruzzoti, 2000: 150).

III.4. *Respuesta a la voluntad popular*

Como la entendemos aquí esta dimensión se refiere al grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. «Respuesta a la voluntad popular» distingue al liderazgo democrático de quienes actúan como caciques, caudillos o gamonales, y también de quienes durante la campaña electoral dicen lo que la población quiere escuchar, para luego tomar una dirección diferente sin primero convencer al público de las ventajas de su nueva posición (Stokes, 2001).

Powell define *responsiveness* (respuesta a la voluntad popular) como «[...] lo que ocurre cuando el proceso democrático induce al gobierno a formular y aplicar las políticas que los ciudadanos quieren»¹⁰ (2004: 91).

10. Traducción de los autores.

Siguiendo esta orientación, tal como la utilizamos aquí «respuesta a la voluntad popular» se refiere a las políticas, no a los resultados. Un gobierno que responda a la voluntad popular podría aplicar políticas apoyadas por la mayoría, pero éstas podrían a su vez conducir a resultados insatisfactorios, que probablemente reduzcan la popularidad de los funcionarios. Responder a la voluntad popular no es tampoco idéntico con cumplimiento de promesas electorales, un gobierno que cambie de política luego de convencer de la bondad de ello a la mayoría de los ciudadanos podría ser culpable de engaño electoral pero no de falta de respuesta a la voluntad popular.

III.5. Soberanía

Esta dimensión se refiere a la medida en que los funcionarios elegidos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etc. La soberanía externa apunta a la independencia política formal y real, la soberanía interna a la supremacía del gobierno en su territorio, y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho con respecto a todos los sectores de la población. Diamond y Morlino (2004) tratan la soberanía como una condición mínima para que exista democracia (2004: 28) y no como una dimensión de su calidad. Este tratamiento hace de la soberanía una condición de todo o nada: se tiene o no se tiene soberanía. Nosotros pensamos que es más fructífero y realista considerar la soberanía como un continuo: más allá de un mínimo indispensable, las democracias pueden ser más o menos soberanas, y por lo tanto pueden variar en cuanto a la medida en que las decisiones políticas son tomadas efectivamente por los funcionarios elegidos. Mientras menos autónomo es un gobierno con respecto a fuerzas externas (militares, financieras o diplomáticas) o internas (religiosas, militares, guerrillas, cárteles de la droga, etc.), menor será la calidad de la democracia.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE TIPOLOGÍAS E INDICADORES

Una parte de la literatura reciente analiza la calidad de la democracia con base en el análisis cualitativo de dos dimensiones (elecciones y derechos) y clasifica las democracias en dos categorías: liberales o iliberales (Smith, 2005: 11, 19-36)¹¹. Un antecedente importante de esta dicotomía y de los estudios de calidad de la democracia es la clasificación que hace Dahl (1971: 248) de las poliarquías en «poliarquías totalmente

11. P. H. SMITH (2005: 11, 19-36, 279-284) clasifica las democracias latinoamericanas en: a) Democracias liberales: elecciones libres e imparciales, alto nivel de disfrute de las libertades civiles. b) Democracias iliberales: elecciones libres e imparciales, bajo nivel de disfrute de las libertades civiles. El autor incluye también dos categorías para países que no cumplen con los mínimos requisitos de la democracia: c. semidemocracias; d. autocracias.

inclusivas» y «casi poliarquías», también con base a dos dimensiones (universalidad del sufragio y competitividad). Otros autores basan su análisis total o parcialmente en las puntuaciones que en derechos políticos y libertades civiles otorga a cada país la organización FH (Diamond, Hartlyn y Linz, 1999: 62; Altman y Pérez-Liñán, 2002; Inglehart, 2003; Inglehart y Welzel, 2005: 175). Las puntuaciones de FH derivan de un análisis cualitativo realizado por expertos sobre 10 elementos de derechos políticos y 15 de libertades civiles. Diamond, Hartlyn y Linz usan la puntuación de FH para clasificar las democracias en «liberales» o «electorales», una dicotomía que es en general equivalente a la propuesta por Smith (2005). Inglehart (2003) suma la puntuación que FH otorga a cada país en derechos políticos y libertades civiles, operacionalizando así el nivel de democracia alcanzado por cada país en una escala que va de 2 (máximo nivel) a 14 (ningún nivel). Dada su mayor complejidad, este tipo de escala permite capturar mejor las diferencias entre los países que la clasificación dicotómica. La clasificación dicotómica que utiliza como criterio el respeto parcial o total de las libertades civiles para clasificar las democracias en liberales o iliberales deja fuera dimensiones esenciales como el nivel de respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y rendición de cuentas, soberanía, y también elementos importantes de otras dimensiones como los valores.

La lista de elementos utilizados por FH en su versión de 2005 para evaluar cada país en cuanto a derechos políticos y libertades civiles es extensa, toca todas nuestras dimensiones de calidad de la democracia, excepto «respuesta a la voluntad popular», y, contrario a lo que asumen Inglehart y Welzel (2005: 208), la evaluación no se limita a la presencia normativa de los elementos sino que incluye su vigencia efectiva. Sin embargo, no incluye algunos elementos claves como el nivel de participación electoral, representatividad de los órganos electos, nivel de igualdad de los recursos cognitivos, valores como la tolerancia, o la responsabilidad social¹². Por otra parte, dado que su objetivo expreso es la evaluación del nivel de libertad en cada país, el índice de FH no está diseñado específicamente para medir la calidad de la democracia y por ello incluye elementos que van más allá de ella tal como aquí la especificamos y que pertenecen a la evaluación de la actuación del gobierno desde una orientación política particular, tal como la inclusión del nivel de libertad económica y el grado de respeto por la propiedad privada entre los elementos a evaluar. Esto implica que de utilizarse sin más la puntuación de FH se obtendrían resultados que tienden a subestimar la calidad de la democracia en los países gobernados por la izquierda (Mainwaring, 1999: 23). Más adelante proponemos un procedimiento para corregir este problema.

La evaluación de los derechos políticos y las libertades civiles que presenta FH está a cargo de grupos de expertos, lo que podría también introducir parcialidad, dependiendo de la orientación de éstos. Sin embargo, dado que ha presentado una evaluación anual, sin interrupción desde 1972, y que cubre cuatro de las cinco dimensiones

12. La metodología y la lista completa de los 25 elementos evaluados por FH en su versión de 2005 puede encontrarse en la página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005> (31 de enero, 2006).

de la calidad de la democracia, el índice de FH puede considerarse hoy en día como el mejor disponible, siempre que tomemos en cuenta las anteriores advertencias. Ahora, estos problemas igualmente apuntan hacia la utilidad de realizar un esfuerzo para construir un conjunto sistemático de indicadores que permitan evaluar las dimensiones específicas de la calidad de la democracia, y que descansen tanto como sea posible en evidencia directa (encuestas o información agregada) y no en el juicio de expertos. Veamos cuáles podrían ser estos indicadores para los elementos de cada dimensión, antes de pasar en la próxima sección a la proposición de un índice alternativo que modifica el de FH.

IV.1. Decisión electoral

Elementos incluidos en esta dimensión son parte también de los elementos mínimos para que haya democracia: elecciones libres, imparciales y frecuentes y sufragio universal. Sin embargo, más allá del mínimo, estos elementos permiten suficiente variación para que se les evalúe un nivel que vaya de lo mínimo a lo óptimo:

- a) Sufragio universal: Más allá del mínimo exigido para que haya democracia, la ampliación o no del derecho al voto a los nacionales que habitan en exterior, y a los extranjeros que han residido por un tiempo considerable en el país puede considerarse como un indicador de calidad.
- b) Frecuencia: Mientras más corto el mandato, mayor será el control ciudadano. El tiempo promedio entre las elecciones legislativas es un indicador apropiado.
- c) Elecciones libres: Un indicador más allá del mínimo es el relativo a si se permiten candidaturas independientes o sólo los partidos pueden postular.
- d) Elecciones imparciales: Se puede evaluar utilizando una pregunta que se incluye frecuentemente en encuestas de actitudes políticas: ¿las elecciones en este país son limpias o fraudulentas? También pudieran utilizarse indicadores relativos al acceso o no de los partidos a los fondos públicos, o a la medida en que el gobierno utiliza fondos públicos para su campaña.
- f) Libertad de prensa y múltiples fuentes de información: Mientras mayor sea el acceso de la población políticamente activa a mecanismos mediante los cuales puede hacer conocer su opinión e informarse, mayor será la capacidad del electorado de tomar una elección informada y mayor será la posibilidad de una elección en igualdad de condiciones, y por lo tanto mayor la calidad de la democracia. FH presenta un índice separado de libertad de prensa, también construido con base a la evaluación de expertos y que otorga a los países una puntuación que va de 0 (óptima) a 100 (pésima). Este índice pudiera servir como indicador de este elemento¹³.

13. La puntuación de cada país para 2005 puede verse en FREEDOM HOUSE. Tabla del *Global Press Freedom Rankings 2005*. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=204&year=2005>. La metodología utilizada se presenta en FREEDOM HOUSE. Methodology. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=56&year=2005>.

En cuanto al nivel de igualdad de la población en recursos cognitivos, éste puede ser evaluado utilizando como indicador el nivel de acceso a la educación de nivel medio o superior, por ejemplo: el porcentaje de la población en la edad correspondiente que se encuentra registrado en la educación secundaria. En cuanto al nivel de tolerancia que antes indicamos es un valor inherente a la calidad de la democracia, Inglehart (2003) e Inglehart y Welzel (2005) utilizan como indicador la actitud hacia los homosexuales en cada país. Usar esta variable como indicador exclusivo de tolerancia puede conducir a una evaluación culturalmente parcializada, ya que naciones que hoy presentan un alto nivel de tolerancia en esta variable podrían ser altamente intolerantes hacia otros grupos sociales, o viceversa. Es preferible medir el nivel de tolerancia mediante una escala que incluya la actitud hacia varios sectores, particularmente minorías políticamente activas que pueden ser diferentes grupos para cada país (ver Cuadro 3).

IV.2. Participación

Participación electoral: la literatura tiende a utilizar como indicador el porcentaje de la población en edad de votar que acude a las urnas. En cuanto a la amplitud de los cargos y temas sujetos a votación, parece adecuado construir una escala que mida el número de oportunidades de votación que la población ha tenido en un período de tiempo determinado. Participación en partidos y organizaciones sociales: las encuestas de actitudes políticas usualmente incluyen preguntas sobre si los entrevistados son miembros de partidos u otras organizaciones sociales, cuyas respuestas podrían tomarse como indicador de este elemento.

IV.3. Representatividad

Para indicar el grado en que los diferentes sectores de la población están representados en los cuerpos deliberantes en proporción a su peso en la población, los estadísticos desarrollados para medir la proporcionalidad (o distorsión de la proporcionalidad) de la representación de los partidos en los cuerpos legislativos con base en sus votos (Lijphart, 1994: 58-62) parecen también apropiados para evaluar la representatividad de la legislatura respecto a grupos étnicos, clases y género.

IV.4. Responsabilidad

Analizaremos indicadores para la responsabilidad horizontal, vertical y social. Desde el punto de vista práctico, la responsabilidad horizontal a menudo descansa en la existencia o no de equilibrio entre las ramas del gobierno. La presencia de una legislatura y (sobre todo) de un poder judicial independientes y honestos es crítica a este respecto, ambos aspectos, independencia y honestidad, tienden a sobreponerse. Es por ello que el nivel de corrupción en el país, tal como es medido por el *Corruption Perception*

Index (Índice de Percepción de Corrupción) elaborado por *Transparency International* es un buen indicador del grado de responsabilidad horizontal (<http://www.transparency.org>). El nivel general de corrupción está obvia y directamente vinculado a la corrupción y la eficacia del poder judicial que supuestamente debería controlarla. Un poder judicial honesto y efectivo reduce la corrupción, mientras que un elevado nivel de corrupción indica un poder judicial defectuoso e incapaz de ser efectivo para exigir responsabilidad y rendición de cuentas al ejecutivo¹⁴.

Dada que la responsabilidad vertical se exige en los procesos electorales, la calidad de ella depende de la calidad de las elecciones, cuyos indicadores señalamos antes. Dos indicadores adicionales de la calidad de los mecanismos de responsabilidad vertical serían la posibilidad de reelección (y para cuáles cargos), y el nivel de institucionalización del sistema de partidos. La reelección puede ser problemática en países con instituciones débiles sin capacidad para controlar el abuso de poder para obtener ventajas electorales; pero al mismo tiempo brindan una oportunidad de juzgar y premiar o sancionar en forma individualizada la actuación del presidente. En cuanto al sistema de partidos, mientras más institucionalizado esté mayor será la capacidad y posibilidad de los ciudadanos de asignar responsabilidades, premiando o castigando con el voto a las organizaciones políticas que los han dirigido y representado (Mainwaring y Scully, 1995). Como medida del nivel de institucionalización del sistema de partidos puede utilizarse el índice compuesto propuesto por Mainwaring y Scully (1995). Uno de sus componentes, el Índice de Volatilidad de Pedersen (1979), es en sí mismo un buen indicador del grado de institucionalización del sistema de partidos, porque el grado de estabilidad elección tras elección de la votación de los principales partidos usualmente está asociado a su nivel de organización, legitimidad y penetración social. A mayor estabilidad del sistema de partidos (menor volatilidad) más fácil será para los electores identificar sus políticas, así como responsabilizarlas por ello. Cuando hay una alta volatilidad, con partidos que aparecen y desaparecen entre una elección y otra, la capacidad de los electores para exigirles responsabilidad a los políticos disminuye, mucho más si cambian de partido y el voto es por lista.

En cuanto al nivel en que funciona la «responsabilidad social», el significado empírico del concepto se ve reflejado en el nivel de ejercicio efectivo de las libertades de asamblea, asociación y petición. Un indicador que usualmente se encuentra en las encuestas de actitudes políticas es el relativo al porcentaje de los ciudadanos que realiza actividad para resolver problemas de la comunidad, o que participa de las actividades de organizaciones no gubernamentales. Es de asumir que mientras más activos son los ciudadanos en busca de solucionar problemas comunitarios, o promover intereses colectivos, mayor será el nivel en que esa sociedad influye en y controla la actividad de sus gobernantes y representantes.

14. Los niveles de corrupción para 2005 de los países latinoamericanos de acuerdo al *Corruption Perceptions Index* de *Transparency International* (en una escala que va de diez para los libres de corrupción a uno para los peores casos de corrupción) pueden verse en: http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005.

IV.5. Respuesta a la voluntad popular

Los indicadores de esta dimensión reflejan el nivel de armonía entre la opinión pública, la acción de los líderes y las políticas públicas. En este sentido la disponibilidad e intensidad del uso de las iniciativas populares de ley, la revocación del mandato, los referendos y los presupuestos participativos, son claramente relevantes. Powell (2004) y Diamond y Morlino (2005) sugieren la utilización del «nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia en su país» como un indicador del nivel de respuesta del sistema político a la voluntad popular. Aunque esta variable está generalmente presente en las encuestas de actitudes políticas y tiene la ventaja de incorporar la evaluación directa de los ciudadanos, corre el riesgo de medir en realidad el nivel de aprobación de los resultados de la gestión del gobierno, en vez del grado en que las políticas puestas en práctica son las que apoyaban los ciudadanos, que como se indicó antes son dos cosas distintas. Otros indicadores del nivel de «respuesta a la voluntad popular» serían aquellos que miden el apoyo del público hacia aspectos específicos de las políticas públicas, o a su orientación general (Diamond y Morlino, 2005: xxxi), también el que utilizamos más adelante: el nivel en que la población considera que sus acciones, y en particular el voto, influyen en la orientación de las políticas públicas. Este tipo de indicadores parece el más apropiado porque llega al corazón de esta dimensión: determinar la medida en que el gobierno aplica políticas apoyadas por la mayoría del electorado, cuando esta determinación es posible (Arrow, 1951).

IV.6. Soberanía

En cuanto a la medida en que las políticas públicas están bajo el control efectivo de los funcionarios elegidos, dos aspectos resultan especialmente relevantes para América Latina: a) la política económica, dado que la deuda externa ha llevado a muchos países a seguir las políticas económicas dictadas por organizaciones internacionales controladas por los países acreedores a cambio de refinanciamiento; y b) las relaciones entre el poder civil y el militar, porque la forma en que se negoció la transición con los gobiernos militares, o la tradición histórica de intromisión de los militares en la política, hacen que sea importante observar en qué medida los gobiernos elegidos están sometidos o no a la influencia de los militares sobre sus decisiones políticas (Smith, 2005: 101; Kooning y Kruijt, 2003).

En este trabajo medimos la autonomía en política económica con base en el peso de la deuda externa sobre la economía del país. Mientras mayor sea el peso de la deuda es de suponer que mayor será la necesidad para el país de atender los requerimientos de sus acreedores y de las organizaciones financieras internacionales. En cuanto al control del poder civil sobre el militar acogemos la tipología de Smith que clasifica a los países en cuatro categorías con base en un criterio cualitativo (Smith, 2005: 101): 1) Control Militar: cuando hay un gobierno civil nominal pero las decisiones políticas están bajo control militar; 2) Tutela Militar: participación de los militares en la formación

de políticas públicas y los militares mantienen su capacidad para intervenir en la política; 3) Subordinación Militar Condicionada: no hay una intervención abierta en la formación de políticas públicas, pero los militares permanecen como actor político con capacidad para intervenir en caso de desviación seria respecto a lo que ellos consideran el interés nacional y 4) Control Civil: subordinación completa de los militares a la autoridad civil (Smith, 2005: 103)¹⁵.

V. INDICADORES E ÍNDICES

La discusión precedente apunta hacia una estrategia para un análisis de la calidad de la democracia en América Latina que tome como punto de partida el índice de FH, incorporando nuevos indicadores para cubrir los elementos no incluidos, y que corrija los problemas antes mencionados que presenta este índice. Este nuevo índice tendría también la ventaja de incorporar información estadística y de encuestas de opinión pública que complementen la evaluación de expertos de FH. La utilización de múltiples fuentes de datos dará una imagen más rica de lo que la calidad de la democracia significa en la teoría y la práctica, y nos permitirá superar las limitaciones de las clasificaciones dicotómicas que siguen siendo frecuentes en la literatura. Si la introducción de nuevos elementos llegara a producir una clasificación de los países en cuanto a su calidad de democracia similar a la que arroja el índice de libertad de FH, ello confirmaría que existe una superposición significativa entre las dimensiones y elementos que determinan la calidad de la democracia, y que por lo tanto es posible construir índices comparativos con base en un conjunto limitado pero comprensivo de indicadores.

A pesar de sus esfuerzos por ser comprensivo, el índice de FH no contiene indicadores de: respuesta a la voluntad popular, participación electoral, representatividad de los cuerpos legislativos, nivel de recursos cognitivos, tolerancia o responsabilidad social. A fin de construir un índice más comprensivo y específico para la calidad de la democracia comenzamos incorporando la sumatoria de la puntuación de FH para derechos políticos y libertades civiles, llevada a una escala que va del 0 al 100 con base en los «puntos básicos» (*raw points*) que en una escala del 0 al 4 los expertos de FH otorgan a cada país para cada uno de los 25 elementos (Cuadro 1, columna 1). Como este índice resume 25 elementos de evaluación, en el cálculo de nuestro índice se le da un peso correspondiente a veinticinco elementos cuando lo promediamos con los otros ocho que le agregaremos. Como antes se señaló el índice de FH presenta una inclinación anti-izquierda. Aunque no es posible cuantificar una posible influencia de esta inclinación en la actividad global de los evaluadores, sí es posible identificar los ítems que directamente la expresan. Éstos son dos de los veinticinco ítems: en primer lugar el relativo a la libertad económica y la libertad privada¹⁶, es de asumir que en este elemento los

15. Para una tipología similar ver K. KOONING y D. KRUIJT (2003).

16. Este elemento de evaluación es formulado así por FH: «¿Tienen los ciudadanos el derecho a ser propietarios y a establecer negocios privados? ¿Hay influencia indebida sobre los negocios

gobiernos de izquierda radical con políticas de intervencionismo económico fuerte como el de Venezuela serán penalizados con la pérdida total de la puntuación (cuatro puntos), o al menos la mitad en los casos de gobiernos intervencionistas relativamente moderados como el de Brasil. Un segundo elemento es el denominado de «autonomía personal»¹⁷, en éste además de aspectos que no implicarían inclinación antiizquierdista, se incluye como uno de los puntos a evaluar el grado en que los ciudadanos tienen una «excesiva dependencia del Estado». Es de asumir que los gobiernos de izquierda con políticas sociales intensas se verán parcialmente penalizados, los radicales con al menos dos de los cuatro puntos y los moderados con uno. Para corregir esta inclinación antiizquierdista implícita en la metodología de FH, creemos que deberían añadirse seis puntos a los países con gobiernos radicales de izquierda y políticas fuertemente intervencionistas, y tres puntos a los países con gobiernos de izquierda y políticas moderadamente intervencionistas. Por ello, a la puntuación básica sumada que se deriva de la metodología de FH hemos añadido seis puntos a Venezuela y tres a Brasil (Cuadro 1, columna 1). A estos veinticinco elementos resumidos en el índice de FH, añadiremos para el cálculo del índice de calidad de la democracia siete indicadores que cubren los elementos ausentes en el análisis de FH (Cuadro 1). Como sólo tenemos la información relativa al nivel de tolerancia para nueve países, presentaremos adicionalmente para ellos el cálculo del índice de calidad de la democracia incluyendo este elemento (Cuadro 3). Estos indicadores son los siguientes:

Para medir el nivel de «respuesta a la voluntad popular» incluimos una pregunta tomada de la encuesta Latinobarómetro 2005: «Eficacia del Voto»¹⁸. Se presenta el porcentaje sobre casos válidos de quienes indicaron estar de acuerdo con la frase: «La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro». Puede asumirse que quienes consideran que el voto es eficaz para modificar la situación del país están implícitamente reconociendo que los políticos responden positivamente a la opinión popular expresada en las urnas, en este sentido es un indicador más directo de la sensibilidad de los gobernantes hacia la voluntad popular que la pregunta relativa a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Como antes indicamos, ésta tiende a medir la satisfacción con los resultados de la gestión, lo cual no necesariamente implica que se hayan instrumentado las políticas con mayor apoyo popular.

privados por parte de los funcionarios gubernamentales, las fuerzas de seguridad o el crimen organizado?». Traducción de los autores desde FREEDOM HOUSE. Methodology. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=56&year=2005>.

17. Este elemento es formulado así por FH: «¿Hay autonomía personal? ¿Son controlados por el Estado los viajes, la selección de residencia, la selección de empleo? ¿Están los ciudadanos libres de adoctrinamiento y de excesiva dependencia del Estado?». Traducción propia. FREEDOM HOUSE. Methodology. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=56&year=2005>.

18. La pregunta es la siguiente: «Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de como uno vote, no hará que las cosas sean mejores en el futuro. ¿Cuál frase está más cercana a su manera de pensar?». Agradecemos a Marta Lagos y a la Corporación Latinobarómetro por darnos acceso a las respuestas a esta pregunta. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver <http://www.latinobarometro.org>.

El nivel e igualdad de los recursos cognitivos entre la población es otro de los elementos de la calidad de la democracia que no aparece evaluado por FH. Utilizamos como medida de este elemento (Cuadro 1) el porcentaje de la población en la edad escolar correspondiente que estaba inscrita en la escuela secundaria para el 2002 (*World Bank*, 2005). La educación secundaria provee a los ciudadanos de lo que pudiéramos considerar el instrumental cognitivo básico para procesar la información política. En consecuencia, el nivel en que la población tiene acceso a este nivel educativo parece idóneo para evaluar en forma comparativa los recursos cognitivos, especialmente en países en vías de desarrollo entre los cuales el acceso a la educación superior tiende a ser bastante restringido.

Nuestro tercer elemento adicional es el «nivel de tolerancia», para el cual hemos construido una escala del 0 al 100, para los nueve países de América Latina incluidos en la tercera (1995) o cuarta (2000) serie de la Encuesta Mundial de Valores (*World Value Survey*). Se utilizan seis preguntas, las respuestas de los entrevistados para cada una se re-codifican así: 0) No tolerante; 1) Tolerante. Las puntuaciones obtenidas por el entrevistado en cada una se suman creando una escala de tolerancia del 0 al 6; o cuando falta una de las preguntas del 0 al 5. Se calcula el promedio para cada país y se transforma en una escala del 0 al 100. El resultado es el nivel de tolerancia que se indica en el Cuadro 3. Las preguntas incluidas son las siguientes: A) «Ésta es una lista de las cualidades que los niños pueden ser estimulados a aprender en el hogar. ¿Cuál, si alguna, considera usted que es especialmente importante? Por favor escoja un máximo de cinco... Tolerancia y respeto hacia los demás». B) (Cinco preguntas) «En esta lista hay varios grupos de personas. Por favor, ¿podría usted indicar el o los que no quisiera tener como vecinos?: personas de raza diferente; musulmanes; inmigrantes/trabajadores extranjeros; homosexuales; judíos»¹⁹.

Otros dos elementos no incluidos por FH son participación electoral y representatividad de los cuerpos legislativos elegidos (en términos de clase, etnia y partidismo). Medimos participación electoral con base en el porcentaje de votantes con respecto a la población en edad de votar para las últimas elecciones para las cuales tenemos información disponible hasta el año 2004. La representatividad de los órganos legislativos es medida con respecto a la composición partidista y al género en una escala de 0 al 100 utilizando el estadístico LSQ, que como dijimos antes es el indicador más común

19. Como se esperaba, el nivel de tolerancia en los países latinoamericanos se acerca más al que se presenta en los países desarrollados, y en algunos casos lo supera, cuando se utiliza la escala compuesta por seis ítems propuesta aquí en vez de únicamente una pregunta sobre si la homosexualidad es o no justificable. Por ejemplo, en una escala del 0 al 100, Argentina obtendría 88 en el índice compuesto de tolerancia, pero sólo 43 si sólo se incluye la pregunta sobre la homosexualidad. Las puntuaciones para EE.UU. serían 87 y 48 y para España 82 y 62. Las respuestas de la encuesta del 2000 fueron utilizadas para Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Las respuestas de 1995 se utilizaron para Brasil, República Dominicana y Uruguay, países no incluidos en el 2000. La pregunta sobre «judíos» fue reemplazada en México por «evangélicos» y no se hizo en Perú. En Venezuela las preguntas sobre «judíos» y «musulmanes» fue reemplazada por una pregunta sobre «personas de otra religión». En 1995 no se hizo la pregunta sobre «judíos».

de desproporcionalidad de la representación. Se convierte en indicador de proporcionalidad restando la desproporcionalidad de 100, como lo sugiere Rose (1984).

FH incluye ítems que evalúan la responsabilidad horizontal y la vertical, pero no la social. Como indicador de esta última utilizaremos el porcentaje sobre casos válidos de entrevistados por la encuesta Latinobarómetro 2005 que afirman «trabajar frecuentemente o muy frecuentemente por temas comunitarios»²⁰. Trabajar por temas comunitarios implica exigir de los funcionarios públicos la resolución de problemas, el cumplimiento de promesas electorales, el respeto a los derechos ciudadanos, y por ello puede asumirse como un indicador adecuado del nivel en que los ciudadanos se organizan para promover los intereses de su comunidad, y demandar responsabilidad a los funcionarios públicos por el ejercicio de sus cargos.

Sobre soberanía, FH incluye dos ítems: a) ¿Están los funcionarios elegidos libres de dominación por los militares, potencias extranjeras, jerarquías religiosas, oligarquías económicas, o cualquier otro grupo poderoso? y b) ¿Son los representantes elegidos libremente quienes determinan las políticas del gobierno? (*Freedom House*, 2005). Estos ítems forman parte de los 25 que contribuyen al índice corregido que se presenta en la columna 1 del Cuadro 1. Por las razones indicadas anteriormente, creemos que es necesario un indicador específico de soberanía en política económica. Éste es construido utilizando como indicador de dependencia económica el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de cada país para el 2003 (*World Bank*, 2005). Esta variable nos indica el peso de la deuda sobre la economía. A mayor el peso de la deuda sobre la economía, más probable será que el país se vea obligado a seguir políticas económicas que le dicten sus acreedores, o las instituciones financieras internacionales. El indicador de autonomía económica presentado en el Cuadro 1 es el resultado de restar de cien la cifra que arroje este indicador de dependencia económica, o sea: 100-deuda externa como porcentaje de las exportaciones.

El Cuadro 1 presenta la puntuación para cada país en los 25 ítems de FH (puntos básicos corregidos), y para cada uno de los siete indicadores adicionales disponibles para los dieciocho países democráticos de América Latina al 2005, en una escala del 0 al 100. La última columna del Cuadro 1 presenta nuestro índice de calidad de la democracia con la respectiva puntuación para cada país en una escala del 0 al 100. Para llegar a este índice la puntuación básica corregida de FH se multiplicó por veinticinco de modo de darle en el cálculo el peso correspondiente a los veinticinco ítems que resume. A este resultado se le sumó la puntuación de cada uno de los otros siete ítems y el resultado se dividió entre el total de ítems incluidos (32). En consecuencia nuestro índice es un promedio de la puntuación en los ítems considerados, dándole igual peso a cada uno de ellos²¹.

20. La pregunta es: «¿Con qué frecuencia hace Ud. cada una de las siguientes cosas? Trabaja por temas comunitarios. Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca». Agradecemos a Marta Lagos y la Corporación Latinobarómetro por darnos acceso a las respuestas a esta pregunta. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver <http://www.latinobarometro.org>.

21. Podría ser mejor intentar ponderar cada ítem según su importancia para la calidad de la democracia o, al menos, organizarlos en dimensiones y darle a cada dimensión el mismo peso. Nosotros

A pesar de que tenemos siete ítems adicionales el orden clasificatorio que resulta de nuestro índice de calidad de la democracia es exactamente el mismo que el que se deriva del índice de FH (sumatoria de puntuación en derechos políticos y libertades civiles), tal como se expresa en el Cuadro 2. La correlación entre ambos índices es: $-0,993$. La inclusión de la variable «nivel de tolerancia» (Cuadro 3) no modifica el orden en la calidad de la democracia de los países para los que tenemos esta información. Estos resultados sugieren, como ha sido planteado por Diamond y Morlino (2005), que las dimensiones de la calidad de la democracia y sus elementos presentan una superposición significativa y en buena medida tienden a variar juntos.

Nuestro índice ratifica la información que proviene del índice de libertad de FH, pero los resultados de los Cuadros 1 y 3 proveen una información más rica y variada, y nos dan datos sobre las particulares debilidades y fortalezas de la democracia en la región y en cada país en particular. Los nuevos indicadores nos ofrecen información específica que puede ser utilizada por académicos y reformadores interesados en mejorar la calidad de la democracia en América Latina. Por ejemplo, Costa Rica, uno de los países con altos niveles de democracia en la región, alcanza una alta puntuación en representatividad, pero aparece débil en participación electoral, recursos cognitivos y responsabilidad social. Colombia, con uno de los niveles de calidad más bajos en la región (debido sobre todo a la violencia y la debilidad de las instituciones) es sin embargo fuerte en tolerancia, responsabilidad social y representatividad partidista de la legislatura nacional. No tenemos espacio aquí para analizar en detalle los resultados individuales de cada país, pero es importante resaltar que la consideración detallada de los elementos que conforman la calidad de la democracia y sus indicadores puede aportar un conocimiento importante acerca de las fortalezas y debilidades de la democracia en cada país y en la región. Este análisis debería ser parte de la agenda de investigación futura sobre América Latina.

hubiéramos preferido este último procedimiento, pero para poderlo seguir hubiéramos necesitado conocer la puntuación básica específica para cada ítem incluido por FH, o haber utilizado indicadores propios para esos ítems. Desafortunadamente no tuvimos disponible ninguna de estas dos vías.

CUADRO 1: INDICADORES DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

País	FH Sumatoria de puntos básicos corregida (25 ítems) ¹	Participación electoral en elecciones presidenciales ²	Proporcionalidad de la representación por género en la legislatura nacional (100-LSQ) ³	Proporcionalidad de la representación por partidos en la legislatura nacional (100-LSQ) ⁴	Recursos cognitivos ⁵	Soberanía (autonomía económica) ⁷	Respuesta a la voluntad popular: eficacia del voto	Responsabilidad social	Índice de calidad de la democracia ⁸
Chile	100	72,9 (1999)	64,5	92,8	79	68,7	65	12	92,3
Costa Rica	100	60,0 (2002)	86,0	95,0	50	90,3	51	15	92,1
Uruguay	100	93,8 (1999)	59,7	99,4	72	73,7	85	15	93,7
Panamá	92	73,8 (2004)	67,2	86,1	63	88,7	61	19	86,2
Argentina	87	77,3 (2003)	85,2	93,3	81	62,1	67	13	82,9
República Dominicana	87	62,1 (2000)	68,1	93,7	36	91,8	67	32	82,1
México	87	60,0 (2000)	73,6	94,3	60	79,1	66	33	82,5
Brasil	81	76,3 (2002)	58,0	96,2	72	36,2	67	14	76,4
El Salvador	78	57,7 (2004)	59,9	95,3	49	91,2	64	13	74,4
Perú	78	77,1 (2001)	68,6	94,8	69	78,4	56	20	75,4
Bolivia	72	61,1 (2002)	66,7	95,0	71	79,1	50	26	70,3
Ecuador	72	65,9 (2002)	66,2	94,1	50	72,1	48	10	68,9
Honduras	72	65,5 (2001)	73,8	97,5	30 ⁶	88,4	49	12	69,3
Nicaragua	72	75,6 (1996)	70,7	97,3	39	88,3	60	9	70,0
Paraguay	72	47,2 (2003)	60,5	93,9	50	90,1	57	36	69,8
Venezuela	69	46,7 (2000)	80,1	94,7	59	69,9	74	21	67,8
Colombia	57	40,9 (2002)	61,5	97,0	54	36,1	62	25	56,9
Guatemala	57	48,1 (2003)	57,0	88,1	30	92,6	54	13	56,5

1. A cada país se le otorga el máximo de puntos básicos que corresponde a su puntuación en derechos políticos y derechos civiles según la metodología de FH. La puntuación se corrige para neutralizar la inclinación antizquierdista, como se indica en el texto. A Venezuela se le añaden seis puntos y a Brasil tres puntos.
 2. El año de la elección está entre paréntesis. La fuente es MATEO y ZOVATTO (2005). Agradecemos a los autores y al personal de INTERNACIONAL IDEA por darnos acceso a esta base de datos. La información para la República Dominicana proviene de PAYNE, ZOVATTO, CARRILLO y ALLAMAND (2003: 362).
 3. La proporcionalidad se calcula aplicando el LSQ índice de desproporcionalidad a la diferencia entre el porcentaje de escaños obtenidos en la Cámara baja o única y la proporción de la población del país que constituyen para hombres y mujeres. Para información sobre el LSQ índice de desproporcionalidad puede verse LIPPHART (1994: 61). Para calcular la proporcionalidad se sustituyó el índice de desproporcionalidad de 100 (100-LSQ), como sugiere ROSE Actualizado al 31 de enero del 2006. La información sobre población proviene de: *Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)* (2005). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2004*. De la página web de la ECLAC: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21231/P21231.xml&xsll=/depe/tpi-tfp9/xx&sbase=tpi-1/top-bottom.xml>.
 4. La proporcionalidad de la representación partidista se calcula para la Cámara baja o única de la legislatura nacional como promedio para el período 1990-2002. El índice de proporcionalidad se obtiene por la fórmula 100-Desproporcionalidad. La desproporcionalidad se calcula usando el Índice de los Menores Cuadrados o *Least Square Index* (LSQ) (LIPPHART, 1994). La información sobre desproporcionalidad es tomada de: *PNUD* (2004: 92).
 5. Inscripción en la educación secundaria como porcentaje del correspondiente grupo etario para 2002. Fuente: *World Bank* (2005). *Little Data Book*.
 6. La información para Honduras no está disponible en la que presenta el *World Bank*. El volumen «La Democracia en América Latina» provee información sobre el porcentaje de la población con siete a doce años de educación formal. En este indicador que cubre una información similar a la que estamos utilizando, Honduras aparece a un nivel similar al de Guatemala y por debajo de los otros países centroamericanos. Por esta razón estimamos su porcentaje de inscripción en secundaria al mismo nivel que Guatemala.
 7. Fuente: *World Bank* (2005). *Little Data Book*.
 8. La escala va de 0 (ninguna) a 100 (máxima).

CUADRO 2: ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y LA CLASIFICACIÓN DE FREEDOM HOUSE
 PARA 18 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Índice de calidad de la democracia ¹	FH índice de libertad ²	FH orden de clasificación según el índice de libertad	FH Sumatoria de puntos básicos corregida (25 ítems) ³
1. Uruguay	93,7	2	1	100
2. Chile	92,3	2	1	100
3. Costa Rica	92,1	2	1	100
4. Panamá	86,2	3	4	92
5. Argentina	82,9	4	5	87
6. México	82,5	4	5	87
7. R. Dominicana	82,1	4	5	87
8. Brasil	76,4	5	8	81
9. Perú	75,4	5	8	78
10. El Salvador	74,4	5	8	78
11. Bolivia	70,3	6	11	72
12. Nicaragua	70,0	6	11	72
13. Paraguay	69,8	6	11	72
14. Honduras	69,3	6	11	72
15. Ecuador	68,9	6	11	72
16. Venezuela	67,8	7	16	69
17. Colombia	56,9	8	17	57
18. Guatemala	56,5	8	17	57

1. Viene del Cuadro 1.

2. Es la suma de la puntuación en derechos políticos y libertades civiles. El índice va de 2 (nivel superior de libertad) a 14 (ausencia de libertad).

3. Viene del Cuadro 1.

CUADRO 3: ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA INCLUYENDO TOLERANCIA (NUEVE PAÍSES)

País	Índice de calidad de la democracia ¹	Tolerancia	Índice de calidad de la democracia incluyendo tolerancia	FH índice de libertad	FH orden de clasificación según índice de libertad
1. Uruguay	93,7	84	93.4	2	1
2. Chile	92,3	85	92.1	2	1
3. Argentina	82,9	88	83.1	4	5
4. México	82,5	75	82.3	4	5
5. R. Dominicana	82,1	72	81.7	4	5
6. Brasil	76,4	82	76.6	5	8
7. Perú	75,4	78	75.5	5	8
8. Venezuela	67,8	74	68.0	7	16
9. Colombia	56,9	85	57.8	8	17

1. Viene de Cuadro 1.

VI. CONCLUSIONES

Un aspecto fascinante de los cambios políticos recientes en América Latina es lo que pudiéramos llamar legítimamente una «refundación de las democracias». Ha habido un movimiento sostenido desde las primeras preocupaciones por las constituciones, momentos fundacionales y supervivencia de los nuevos regímenes (en el sentido de lo señalado por Carl Schmitt) hacia una expansión gradual del significado y alcance participativo de lo que cuenta como democracia. Como señala Smith (2005: 313), la democracia en América Latina ha sido «domesticada»: ha ganado capacidad de supervivencia y de enraizarse en la medida en que sus partidarios han ido aceptando limitarse tanto en la persecución de violaciones a los derechos humanos ocurridas antes de la transición, como en la introducción de reformas que pudieran afectar los intereses de factores nacionales o internacionales con capacidad de desestabilización, al menos durante un período inicial. Pero el costo creciente de estas negociaciones ha venido resultando cada vez más evidente, y ha estimulado la búsqueda de nuevas formas de participación, así como esfuerzos para extender el significado de los derechos y por extender la definición operativa de la democracia.

Aunque los resultados prácticos han tenido hasta ahora un impacto limitado, los debates (por ejemplo sobre democracia participativa vs. representativa) han abierto la discusión sobre un número amplio de tópicos como la iniciativa popular, los referendos revocatorios, las formas adecuadas de organización política, el papel de la sociedad civil, la naturaleza del sufragio y el número y la naturaleza de los cargos sujetos a elección popular. Cualesquiera que sean los pormenores, la tendencia a moverse más allá de las primeras versiones de democracia domesticada es en sí misma importante, y refuerza nuestro empeño por vincular los análisis procedimentales de la democracia con la atención sobre cómo la democracia política se posiciona en el orden social y económico.

La política de la democracia es también en un sentido importante una lucha continua por controlar lo que la definición de democracia significa en la práctica. Es por esto que la cuestión del vínculo de los derechos con las dimensiones de la calidad de la democracia es tan crítica. La vigencia y el ejercicio libre de los derechos relevantes dentro del marco legal son centrales para la calidad de la democracia. A riesgo de hacer distinciones polémicas sobre los tipos de derecho, es claro para nuestro propósito que unos derechos son más críticos que otros. Los más centrales para la calidad de la democracia son aquellos derechos que en alguna medida hacen posible o facilitan el acceso a los procesos políticos y sus instituciones. Los derechos vinculados a la decisión electoral, a la igualdad de acceso y de trato por las instituciones políticas, y a la responsabilidad política, son de importancia crítica. Esto significa que debemos prestar atención particular a las condiciones para la participación política (incluyendo el voto y el registro electoral pero sin limitarse a ellos), al sistema judicial y penal, a los mecanismos de transparencia y a los derechos que garantizan la libertad de organización e información. Hay muchas características deseables en el ideal de un Estado de Derecho, pero en sí mismo un Estado de Derecho, en el cual rigen efectivamente las leyes establecidas, no es necesariamente democrático.

Este trabajo representa un esfuerzo para repensar el análisis de la calidad de la democracia en América Latina. Su propósito ha sido mantenerse dentro de la tradición del análisis procedimental de la democracia, para desde allí teorizar el vínculo entre las instituciones y procedimientos políticos, por un lado, y la sociedad en que están inmersos, por otro, y de esa manera dilucidar los elementos que los hacen más o menos democráticos, y mejoran o limitan la calidad de la política democrática. El análisis procedimental de la democracia ha sido criticado por su vulnerabilidad a análisis no realistas y estáticos que muy a menudo tratan a los procedimientos, las instituciones y a quienes operan en ellos (políticos y funcionarios públicos elegidos o designados) como si estuvieran desconectados de la sociedad, la economía y la cultura. Esta crítica tiene alguna validez, pero pensamos que llevarla demasiado lejos corre el riesgo de despojar el análisis político de aportes valiosos. De allí nuestra argumentación en favor de un enfoque que supere la «desconexión» teorizando las formas en que las prácticas e instituciones políticas están conectadas con la sociedad.

Parece útil en este punto salir de los detalles de la construcción de medidas e indicadores para volver una vez más a nuestra definición central, y las dimensiones empíricas que se derivan de ella. Hemos definido la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; exigen responsabilidad a los gobernantes; y en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Esta definición implica cinco dimensiones: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía. Algunas, como soberanía, son condiciones habilitantes, factores que establecen los parámetros para los procesos políticos. Otras, como anticipación, responsabilidad y respuesta a la voluntad popular, apuntan directamente al ritmo y contenido de los procesos políticos. Tomar estas dimensiones como un conjunto dinámico llevó nuestro análisis a la identificación de indicadores que vinculan la capacidad de los ciudadanos (como individuos y en su vida asociativa) a las realidades efectivas del pluralismo y a los límites y barreras a la participación.

Durante el trabajo hemos delineado un vínculo explícito entre el análisis de la legitimidad y el funcionamiento concreto de los procedimientos democráticos, situando éstos firmemente en un contexto de derechos y participación. El esfuerzo central del trabajo ha estado dirigido a llegar a las condiciones habilitadoras del acceso a la participación de manera que no se dé por supuesta la conexión con la política, sino que se apunte hacia formas de especificarla más íntegramente. Este enfoque lleva el análisis más allá de las preocupaciones por la gobernabilidad mirada desde arriba hacia abajo, incorporando las preocupaciones de los ciudadanos acerca de la capacidad para participar y el acceso a las instituciones formales²².

22. Trabajos recientes de L. ANDERSON y L. DODD (2005) y N. BERMEO (2003) subrayan las capacidades y orientaciones democráticas de los ciudadanos ordinarios, quienes han demostrado repetidamente mayor compromiso y confianza en la democracia que sus líderes. Nuestra visión de la calidad de la democracia incorpora esta dimensión.

Ampliar el análisis de la sociedad civil y de la representación sigue siendo un desafío. Un problema que ha dejado en buena medida a la sociedad civil y a la representación insuficientemente teorizadas (o cuando son teorizadas a menudo desconectadas del análisis político)²³ ha sido la dificultad de encontrar medidas comparables y llevar hacia la búsqueda de indicadores cuantitativos a una literatura que ha estado en general enfocada en el análisis cualitativo e histórico. No hay un camino fácil para hacer esto, pero creemos que es posible incorporar de forma congruente en el análisis cuantitativo las dimensiones social y organizacional. Éste es un ejercicio de reducción, pero no necesariamente de reduccionismo.

El análisis de la democracia, y de la calidad de la democracia, se beneficia de una mirada amplia en el tiempo. Esto es aparente en todos los casos, pero es quizás particularmente evidente en América Latina, donde la experiencia con la democracia a lo largo de las décadas ha dado pie para el pesimismo aun de los más optimistas, y ha hecho atractivas las teorías cíclicas aun para fervientes creyentes en el progreso. ¿Es el presente período algo más que otra vuelta en el ciclo? En la medida en que podamos llegar a una comprensión más completa y dinámica de la calidad de la democracia, estaremos en mejores condiciones para evaluar su durabilidad y para entender cuándo será defendida o no por los actores claves. Los gobiernos democráticos concretos pueden tener éxito o fracasar, pero a largo plazo el meollo del asunto es si el espacio para la democracia se fortalece o no, y de qué manera específica. Si hay retrocesos: ¿lo harán mejor los demócratas la próxima vez? ¿Crearán procesos políticos de mayor calidad y más viables ante los problemas?

Cualquier conjunto de instituciones y procedimientos políticos opera dentro de las restricciones que le dan forma y limitan la viabilidad de formas particulares del proceso político. Pero la política no es simplemente un espacio sobre el que se actúa, ni los dirigentes políticos son simplemente agentes pasivos de otras fuerzas. Las innovaciones y reformas que vienen de los procesos políticos pueden también moldear la forma en que las fuerzas sociales y la sociedad civil asumen las tareas de la política. Esto es menos una calle de dos vías que una autopista multidireccional con un intercambio de influencias de varios tipos y niveles operando simultáneamente. Si contrastamos el análisis realizado aquí con un conjunto de propuestas que han surgido en años recientes con el fin de mejorar la democracia en América Latina, resulta evidente que aparte de su interés teórico y comparativo, el análisis sistemático de la calidad de la democracia tiene potencial para producir importantes beneficios prácticos en el corto y mediano plazo.

El potencial para la reforma es particularmente claro si centramos nuestra atención analítica en los puntos de acceso a la política y en la manera en que éstos afectan la forma como opera el proceso político. Las reformas para garantizar a las mujeres una cuota determinada de participación en los escaños de las legislaturas han mejorado la representatividad, propiciado nuevas formas de participación y estimulado que

23. Como en buena parte de los trabajos sobre «la sociedad civil» que muy a menudo dejan de considerar la importancia de las instituciones y de los acuerdos políticos.

emerja un potencial de liderazgo hasta ahora oculto. Las medidas que fortalecen el sistema judicial y hacen de los referendos, los revocatorios y las iniciativas legislativas opciones reales son pasos de corto plazo que refuerzan la responsabilidad política. Aunque el aumento de los recursos cognitivos depende de la educación, lo que lo hace una propuesta de largo plazo, se pueden hacer distinciones útiles entre las políticas que invierten en la universidad por oposición a las escuelas primaria y secundaria. En muchos países, las reformas que se centraron en la descentralización y en el financiamiento de los partidos tuvieron un comienzo prometedor en cuanto a la transformación de los sistemas de partidos, pero fueron sobrepasadas por una extensa crisis económica y política. En el mismo sentido, la descentralización ha probado hasta ahora ser una espada de doble filo: ha dado signos de servir para la emergencia de nuevas élites partidistas, pero también ha estado acompañada de la disminución del interés de los votantes en las elecciones subnacionales.

Las reformas que se han intentado para fortalecer a los sistemas de partidos y así lograr una más efectiva representación y articulación de intereses, a menudo han naufragado debido a obstáculos derivados de las diferencias educacionales y de clase que dividen las élites de las masas, y por la creciente desconfianza hacia los que fueron partidos dominantes. Sin embargo hasta ahora, aparte de los medios de comunicación y de la manipulación por poderosos líderes populistas, no han aparecido mecanismos que puedan mediar la relación entre grandes poblaciones y las instituciones políticas tan efectivamente como los partidos políticos. Lo que parece probable es que los partidos políticos seguirán siendo centrales para la democracia, pero ya no en el modelo clásico de AD en Venezuela, y mucho menos en el del PRI que por tanto tiempo dominó la realidad mexicana. Las reformas que promueven la transparencia, múltiples vías de acceso a la política (como las primarias), y reducen las barreras para la participación y la organización parecen ser las que tienen mejores probabilidades de impulsar hacia delante el proceso de creación de nuevas instituciones de manera fructífera.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 2002, vol. 7: 85-100.
- ANDERSON, Leslie y DODD, Lawrence. *Learning Democracy Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua 1990-2001*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- ARROW, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley, 1951.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- BEETHAM, David. The Quality of Democracy. Freedom as the Foundation. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 61-75.
- BERMEO, Nancy. *Ordinary People in Extraordinary Times the Citizenry and the Breakdown of Democracy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003.

- BLAIS, André y DOBRZINSKA, Agnieszka. Turnout in Electoral Democracies. *European Journal of Political Research*, 1998, vol. 33: 239-261.
- DAHL, Robert A. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- DIAMOND, Larry; HARTLYN, Jonathan y LINZ, Juan. Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. En DIAMOND, Larry; HARTLYN, Jonathan; LINZ, Juan y LIPSET, Seymour Martin (eds.). *Democracy in Developing Countries. Latin America*. 2.ª edición. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 1-70.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy An Overview. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 20-31.
- Introduction. En DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo (eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005, pp. ix-xliii.
- FEINBERG, Richard; WAISMAN, Carlos y ZAMOSC, Leon (eds.). *Civil Society and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan/St Martins Press, 2006.
- FREEDOM HOUSE. Methodology. 2005. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>.
- HAGOPIAN, Frances. Brasil and Chile. En DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy in Latin America*, 2005, pp. 123-162.
- HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- HAGOPIAN, Frances y WELZEL, Christian. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- INGLEHART, Ronald. How Solid is Mass Support for Democracy? and How can we Measure it? *PS: Political Science and Politics*, 2003, vol. 36, 1: 51-57.
- KOONING, Kees y KRUIJT, Dirk. Latin American Political Armies in the Twenty First Century. *Bulletin of Latin American Research*, 2003, vol. 22: 371-384.
- KURTZ, Marcus. *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- LEVINE, Daniel H. y ROMERO, Catalina. Movimientos urbanos y desempoderamiento en Perú y Venezuela. *América Latina Hoy*, 2004, vol. 36 (abril): 47-77.
- LIJPHART, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brasil*. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 3-33.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. Introduction: Party Systems in Latin America. En MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995, pp. 1-34.
- MATEO, María Mercedes y ZOVATTO, Daniel. Base de Datos para la ponencia «Voters Turn Out in Latin America During the Third Wave of Democratization in the Light of Latin America Barometer Data». Ponencia presentada en la conferencia *Ten Years of Latinobarómetro*, organizada por el Latin American Center, University of Oxford, Oxford, UK, 19-20 de septiembre, 2005.

- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 1994, vol. 5, 1: 55-69.
- Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 34-54.
- The Quality of Democracy. Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, 2004a, vol. 15, 4: 32-46.
- Human Development, Human Rights, and Democracy. En O'DONNELL, Guillermo; VARGAS CULLELL, Jorge e IAZZETTA, Osvaldo M. (eds.). *The Quality of Democracy Theory and Applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004b, pp. 9-92.
- PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO, Fernando y ZAVALA, Andrés. *La política importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2003.
- PEDERSEN, Mogens. The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, 1979, vol. 7: 1-26.
- PHILIP, George. *Democracy in Latin America. Surviving Conflict and Crisis?* Cambridge: Polity Press, 2003.
- POWELL, G. Bingham. The Quality of Democracy: The chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 91-105.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam; ÁLVAREZ, Michael; CHEIBUB, José A. y LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- ROBERTS, Kenneth. *Changing Course Parties, Populism and Political Representation in Latin America*. New York: Cambridge University Press, en proceso de publicación.
- ROSE, Richard. Electoral Systems a Question of Degree or of Principle? En LIJPHART, Arend y GROFMAN, Bernard (eds.). *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 1984, pp. 73-81.
- RUESCHEMEYER, Dietrich. The Quality of Democracy Assessing Inequality. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 76-90.
- SIKKINK, Kathryn A. Nongovernmental Organizations, Democracy, and Human Rights in Latin America. En FARER, Tom (eds.). *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 150-168.
- SMITH, Peter H. *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 2005.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 2000, vol. 11, 4: 147-158.
- STOKES, Susan. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2001.
- WORLD BANK. *The Little Data Book*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.