

Evaluación de la Democracia: Evolución conceptual y de su medición.

Ballabio Alicia Marcela.

Cita:

Ballabio Alicia Marcela (2010). *Evaluación de la Democracia: Evolución conceptual y de su medición*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/377>

V CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA
Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario
28 - 30 de Julio de 2010 | Buenos Aires, Argentina

EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA:
Evolución conceptual y de su medición

Mgter. Alicia Marcela BALLABIO
mballabio@fcp.uncu.edu.ar

Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII).

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo. Mendoza. Argentina.

Miembro de la Sociedad Argentina de Análisis Político SAAP

Área temática: Teoría Política

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA: Evolución conceptual y de su medición

A. Marcela Ballabio¹

Resumen: *La conceptualización de la democracia y la posibilidad su medición de los regímenes democráticos han sido unos de los fenómenos más estudiados en los últimos años. Lerner (1958), Lipset (1959) y Cutright (1963) fueron los primeros en producir índices o indicadores de democracia, y hacia finales de los setenta, con el resurgir democrático en muchos países periféricos se potenció aun más este tipo de estudios, haciendo hincapié en nuevas conceptualizaciones y estrategias, entre ellas la de la Calidad Democrática. El presente trabajo es una revisión sistemática de los diversos estudios dedicados a conceptualizar y medir la democracia, y constituye el estado del arte necesario para enmarcar la investigación de una tesis doctoral.*

Introducción:

La conceptualización de democracia y consecuentemente la posibilidad de medición de los regímenes democráticos ha sido unos de los fenómenos más estudiados en los últimas décadas por politólogos, sociólogos, economistas, etc. de todo el mundo y en consecuencia, el primer interrogante reside en determinar, por qué es importante hacer una conceptualización del término. Como señala Villoro, “*el análisis conceptual busca, ante todo la clarificación de los conceptos. Para ello tiene que partir de los significados usuales de los términos, examinar sus distintos usos en diferentes situaciones, variarla en ejemplificaciones sucesivas, hasta dar con un núcleo de significado que permanezca a través de todas las variantes. Este núcleo puede expresarse en las condiciones necesarias y suficientes de aplicación del concepto*” y continúa afirmando que la clarificación conduce a la vez a la precisión del concepto y a una determinación de las notas esenciales del objeto “*esto es, de las notas invariables a través de las variaciones, que debemos admitir en el objeto para poder aplicarle ese término*” (1986: 23).

De esta forma, una de las principales dificultades en torno a la conceptualización de la democracia reside en la variedad de definiciones y por consiguiente aproximaciones que se han realizado alrededor de ella. Como aclara De Schweinitz “*Democracia es una de esas palabras problemáticas que significa de todo a todas las personas como maternidad y patriotismo, es pensada como una noble condición y es evocada por políticos, publicistas, predicadores y demagogos para aprobar sus intenciones fallidas y para aclamar justamente por el apoyo popular*” (1964: 13). O como señala Morlino: “*el término “democracia” se ha usado con los significados más diversos y opuestos. No sólo porque se repite en la batalla política y porque numerosas fuerzas políticas de los distintos países, especialmente después de la segunda guerra mundial, lo han usado como símbolo, como palabra mágica en torno a*

¹Becaria de CONICET y alumna de la carrera de Doctorado. Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública FCPyS, UNCuyo. Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO-México. Miembro del Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCuyo.

la que agregar los mayores consensos posibles, sino también porque desde hace siglos ha sido objeto de de atención y reflexión del pensamiento político occidental” (1988: 80).

Y en este sentido, el autor afirma que *“La diversidad de significados y la ambivalencia ideológica que el término sigue teniendo aún hoy ha llevado a algunos autores a proponer abandonarlo cuando se trata de traducirlo en el plano empírico”* (Morlino, 1988:80). No obstante, no se comparte la visión de estos académicos, más aún se entiende que una definición teórica de democracia es, un prerequisite necesario para poder realizar cualquier tipo de medición posterior, y si bien no se pretende abarcar todas las definiciones ofrecidas por los científicos políticos contemporáneos, se debe hacer un intento por revisar aquellos que han marcado el camino en esta dirección.

Hacia 1954 **Schumpeter** enuncia *“el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competición que tiene por objeto el voto popular”* (1954: 257), consecuentemente con esta concepción **Lipset**, define a la democracia como *“un sistema político que provee oportunidades constitucionales regulares para cambiar a los funcionarios gobernantes y de un mecanismo social que permite, a la porción más grande posible de la población, elegir entre los que compiten por los cargos políticos e influir en las decisiones trascendentales”* (1963: 27). De esta forma dichas definiciones ponen el énfasis en el poder que tiene la población, por medio del las elecciones, para elegir a sus representantes de gobierno.

Por su parte, otros autores prefieren poner el acento no sólo sobre la competición, sino también sobre los valores, sobre la existencia de mayorías y sobre sus relaciones, **Downs** (1957: 23-24) establece que una sociedad democrática debe tener elecciones periódicas, decididas bajo las reglas de la mayoría, en donde cada votante cuenta con un voto y también sugiere que debe existir al menos dos o más partidos que compitan por los cargos y un partido (o coalición de partidos) elegido para llevar a cabo el gobierno. Por su parte, Sartori escribe *“definiré la democracia como un sistema ético-político en el que la influencia de las mayoría está confiada al poder de minoría concurrentes que la aseguran mediante el mecanismo electoral”* (1969: 105).

A partir de todas estas definiciones **Morlino** sostiene que *“tenemos una primera indicación clara de los elementos esenciales de un régimen democrático: surge el carácter central de la competencia y de la existencia de la oposición; después la existencia de más minorías; por último el papel clave del voto popular”*. (1988: 82). De esta manera cuando se utiliza el concepto de democracia se está propugnado el de soberanía popular, el derecho de todo el pueblo a gobernarse por sí mismo eligiendo a sus representantes, bajo la regla de la mayoría y con finalidades que proporcionen el interés general, respetando a las minorías.

Por consiguiente, Morlino (1988: 82) entiende que si se busca una conceptualización de democracia que ofrezca una traducción empírica, que sea verdaderamente satisfactoria conviene citar a Robert **Dahl**. Es este autor quien logra la articulación de la teoría política normativa y el análisis empírico, en efecto, el término *“democracia”* es para Dahl claramente polisémico pues, entre otros, contiene dos conceptos bien diferentes: por una parte, un ideal de sistema político; por otro, un conjunto de sistemas políticos reales que suelen estar muy lejos de aquel ideal. Pues bien, el objeto de la teoría política, como subcampo de la ciencia política- y en ello se diferencia de la filosofía política y la filosofía moral- es tanto la clarificación y refinamiento de los conceptos, cuanto la elaboración de estándares y criterios

de evaluación crítica de los sistemas políticos. Ahora bien, la fijación de un *umbral mínimo*, que debe ser superado por un proceso político para adquirir la condición de democrático, necesita una cierta operacionalización con indicadores que puedan aplicarse a los sistemas políticos realmente existentes. Esto, a su vez, requiere un desplazamiento relativo desde el ámbito normativo del análisis al de la teoría de orientación empírica. (Dahl, 1989: 12-16).

La originalidad de la posición de Dahl, tanto desde el campo de la Ciencia Política como de la teoría política normativa, radica en que desde sus primeras obras apuesta por conectar en una única y compleja concepción teórica, los aspectos normativos y los empíricos de la democracia y así, se refiere a la democracia política o *poliarquía*, cuando cuenta con las siguientes características: 1) *autoridades públicas electas*; 2) *elecciones libres y correctas* 3) *elecciones competitivas*; 4) *sufragio universal*; 5) *derecho de competir por cargos públicos*; 6) *libertad de expresión*; 7) *fuentes alternativas de información* y 8) *libertad de asociación y organización* (Dahl, 1980:2-3), es decir que con estas garantías constitucionales queda plasmada la posibilidad de medir a los regímenes democráticos y determinar la existencia o no de una democracia empírica.

De esta manera se ha realizado una sintética variedad de definiciones que permiten establecer un *umbral mínimo* por debajo del cual un régimen democrático no puede ser considerado como tal. Es decir “*un régimen democrático es aquel que presenta a) sufragio universal, masculino y femenino b) elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas; c) más de un partido, d) fuente de información distintas y alternativas*”. Esta definición mínima recoge y reduce a lo esencial algunos de los aspectos enunciados anteriormente. La utilidad de esta definición mínima reside, ante todo, en el plano empírico, y al ser aplicable, no sólo inmediatamente, sino también en forma sencilla (Morlino: 1988: 85).

A continuación se desarrollan algunos de los criterios y autores -no se pretende ser exhaustivos, sino producir un ordenamiento teórico metodológico que permita avanzar hacia el tema central de nuestra investigación: la calidad democrática- más utilizados para medir la democracia desde la ciencia política contemporánea.

1. Estado del arte de los estudios destinados a medir la democracia.

Determinar si un modelo político posee ciertas características estructurales que se consideran asociadas a la democracia como las elecciones competitivas, el intercambio de poder entre dos o más partidos políticos, una división de poderes, etc.; supone un proceso bastante simple, sostiene Roderic Ai Camp (2007: 11). *Los especialistas difieren sin embargo en qué aspectos definen más característicamente a la democracia y hasta que punto, están en realidad presentes en cualquier sociedad. Ellos tienen incluso diferencias más marcadas en relación con las precondiciones necesarios para la democracia.* (Ai Camp 2007: 12).

Por decenios, varios autores han analizado numerosas variables para brindar explicaciones sobre el crecimiento de la democracia, incluyendo condiciones estructurales, como nivel de desarrollo económico o características relacionadas culturalmente, como nivel de confianza interpersonal o apoyo al cambio revolucionario. Consecuentemente, es **Kenneth Bollen** quien recapitula algunos de los estudios, **Lerner:** 1959; **Lipset:** 1959; **Coleman:** 1960; **Cutright:** 1963, que desde finales de los cincuenta produjeron los primeros índices o indicadores de democracia. Y a su vez, en los años ochenta y noventa, Bollen escribe varias

publicaciones (1979, 1980, 1981, 1983, 1990) orientadas a enunciar cuáles son, a su entender, los prerrequisitos para determinar la existencia de un régimen democrático y en cierta manera confronta con los autores de dichos índices.

En su obra *Comparative measurement of political Democracy Bollen* (1980), sostiene que ya hacia 1958 Daniel Lerner utiliza el *porcentaje de población que vota en las elecciones nacionales como variable para medir la democracia política en un determinado país*, y comenta, *que esta variable- participación en la votaciones nacionales- también fue utilizada por autores como Smith (1969), Jackman (1973; 1975) Coulter (1975) y Stack (1979) para medir la democracia* (Bollen: 1980: 373). De esta forma **Lerner** en *The Passing of Traditional Society: Modernising the Middle East*, sostiene la importancia que tienen ciertos iconos sobre la población, dado que su presencia hace percibir al pueblo, que se encuentran bajo una sensación o estado, en este caso la democracia. *“En algunos países, la participación a través del voto es vista como un “símbolo” de la democracia política, a pesar que también es utilizado en naciones no democráticas”* (1958: 89). Estas afirmaciones dejan ver que la obra del célebre sociólogo norteamericano está marcada por las investigaciones que realizara sobre propaganda e información durante la Segunda Guerra Mundial y que posteriormente, desde el ámbito académico, desarrollara en materia de Comunicación Política en Estados Unidos, junto a Lasswell, Schramm y otros fundadores de esta rama de investigación.

No obstante estos primeros intentos realizados por Lerner fueron ampliamente cuestionados por **Huntington** cuando le contesta que *“La participación popular en la política no necesariamente significa control del gobierno. Democracias constitucionales y dictaduras comunistas son ambas, formas de gobierno participativas”* (1968: 89). Y Bollen le suma a la crítica que no ha tenido en cuenta que un mayor número de votantes no siempre significa mayor democracia, dado que en muchos países -cita como ejemplo a Ecuador- la concurrencia a votar es obligatoria y penada por ley en caso de incumplimiento. Y para continuar afirma que es muy ambiguo hablar de altos o bajos niveles de participación, ya que no queda claro cuál debía ser el criterio -el mínimo porcentaje- para suponer que se está bajo la presencia de un gobierno democrático (Bollen 1980: 374).

El segundo componente que fue utilizado a menudo por los índices de democracia es la variable *estabilidad política, entendida como estabilidad del sistema político*. De esta forma Lipset en su obra *Some social requisites of democracy* estipula que *“se está bajo la presencia de países europeos democráticos, cuando han tenido una continuidad ininterrumpida de democracia política desde la Primera Guerra Mundial y para el caso de América Latina clasifica como democráticos a aquellos países que han tenido una historia de elecciones más o menos libres para la mayoría del período posterior a la Primera Guerra Mundial”* (1959: 74). Y de esta forma otros índices de democracia incorporaron medidas de estabilidad política como Cutright (1963), Cutright y Wiley (1969), Smith (1969), Coulter (1975) y Hewitt (1977) (Bollen, 1980: 374).

El **índice de Cutright** (1963) es uno de los más usados hasta la década de los ochenta y por esto Bollen lo describe brevemente, con el propósito de poder criticarlo. *“El mismo abarca el período 1940-1960. Para cada año, se les asigna una puntuación, a las ramas legislativas y ejecutiva del Gobierno. La puntuación más alta se le asigna a cada país que tenga un Parlamento o Legislatura con representantes de al menos dos o más partidos políticos, donde el partido de la minoría posee al menos el 30% de los escaños y un responsable ejecutivo –presidente, primer ministro, etc.-, que haya sido elegido través de una*

elección libre. El puntaje que recibe, una nación, cada año desde 1940 a 1960 se suma para formar el índice final” (1980:373-374).

A continuación Bollen (1980: 374) hace una fuerte crítica al creador del índice señalando que algunos puntos que éste habría marcado como virtud: “*que este tipo de técnicas penaliza a los países que presentan inestabilidad política y recompensa aquellos con estabilidad” Cutright (1963:256)*, cuando en realidad lo que señala es más bien la debilidad de consistencia estadística en el cálculo. Y además, sostiene que otro problema de medir estabilidad como variable de democracia política es que *trae aparejada serias dificultades como por ejemplo que estabilidad/democracia a menudo se construye a partir de períodos de diez o veinte años y que este rango temporal no siempre refleja los cambios políticos ocurridos durante dichos períodos. Aunque el problema más serio, reside en que estos índices que combinan estabilidad política con democracia provocan un análisis ambiguo de los resultados, porque no se puede establecer si la situación de un país se debe a la estabilidad, a la democracia o la combinación de ambos factores.* (Bollen, 1980:375).

Finalmente, a partir de todos estos recaudos Bollen desarrolla su propio *índice revisado de democracia política “POLDEM”*, que en sus escritos posteriores va ir mejorando y aplicándole varios cálculos estadísticos a fin de responder a preguntas como: *¿democracia política: una medición uni o bidimensional?* (Bollen, 1981:651), o *¿existe evidencia empírica para afirmar que la dependencia económica y la posición en el sistema mundial afecta a la democracia política de los países?* (Bollen, 1983:469), introduciendo técnicas estadísticas novedosas para la ciencia política de la época -correlaciones, regresiones, análisis factorial, etc.- con vista de medir con la mayor precisión si un país se encuentra bajo ese *umbral mínimo* que se ha señalado para ser considerado democrático.

En definitiva, más allá de la precisión metodológica y estadística con la que son contruidos cada uno de estos tipos de índices es prudente señalar la reflexión que Morlino realiza al respecto en la obra *Las Democracias* (1988) en el apartado *Indicadores y medidas* “*Sin entrar en mayor detalles de cada uno de los intentos, bastará recordar que los indicadores y las medidas de la democracia son, ante todo, un intento de ver hasta qué punto las liberal-democracias reales se alejan de los sistemas democráticos ideales...En consecuencia, los indicadores y las medidas que han demostrado ser más aptos son los que, limitando el alcance del “objeto” a medir, se han fijado en el grado de respeto y garantías reales de los derechos políticos y civiles*”. (Morlino 1988: 86).

A partir de esta afirmación, y dado que hacia finales de los setenta, con el resurgir democrático en muchos países periféricos se potenció aun más estos tipos de estudios, haciéndose hincapié en nuevas conceptualizaciones y estrategias de medición, se procede a realizar una síntesis de las principales perspectivas que “limitaron el objeto a medir: la democracia” bajo alguno de las siguientes variables: *instituciones democráticas, política y desarrollo económico-social, cultura política y calidad democrática.*

A continuación se procede a realizar una descripción del **cuadro N° 1: “mediciones y evaluaciones en torno a la democracia”**, comenzando por aquellos autores que realizaron distinciones entorno a las instituciones democráticas, dado que más allá de los intentos por establecer y convenir un conjunto de requisitos para poder analizar la cercanía o lejanía de las democracias reales con algunos de los conceptos ideales de la democracia, las teorías sobre las instituciones políticas se ocupan de la relación entre las actitudes de los ciudadanos y el contexto constitucional. Dicho de otra manera, cuál es el efecto de determinado tipo de diseño

institucional en la confianza y en las orientaciones generales de los ciudadanos hacia las instituciones. En tal sentido, se propone comenzar con los arreglos institucionales más nombrados en torno a la configuración de la democracia.

Cuadro N° 1: “Mediciones y evaluaciones en torno a la democracia”

DEMOCRACIA	INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS	Modelos de democracia: mayoritaria vs. consensual Nivel de confianza en las instituciones Quién vota, cómo se cuentan los votos y qué se vota Parlamentarismos vs. Presidencialismo. Nivel de institucionalización de sistema de Partidos. Transición de los gobiernos BA a las democracias, consolidación democrática democracias delegativas, la otra institucionalización y <i>accountability</i> horizontal.	Lijphart (1977, 1984, 2000). Anderson y Guillory (1997) Colomer (2001) Linz y Valenzuela (1994) Mainwaring y Scully (1995) O'Donnell (1975, 1979, 1989, 1996,1997)
	POLÍTICA y DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL	Participación de votantes en elecciones nacionales. Estabilidad política. Factores económicos como causales de la estabilidad democrática. Redimiento económico y democracia Variables socio-demográficas que inciden en determinar si funciona la democracia	Lerner (1958), Cutright (1963) y Bollen(1980) Lipset (1959). Huntington (1968, 1991) Diamond (1989, 1992), Przeworski y Limongi (1997) Schneider, Wagner y Dufour (2003) Anderson y Guillory (1997)
	CULTURA POLÍTICA	Creencias, sentimientos y actividades, que ordenan y dan significado a un proceso político La cultura política es parte esencial para que el desarrollo económico genere democracias estables. Capital Social	Almond y Verba (1965), Diamond (1989);, Gibbins (1989), Welch (1993) Inglehart (1991) Putman (1995)
	CALIDAD	Índices de calidad democrática Poliarquía y calidad democrática	Cutright (1963), Bollen (1980), Gastil (1991), Diamond (1996), Coppedge,1997) O'Donnell, Vargas Cullell e Iazzetta (2003), Diamond y Morlino (2004) y Levine y Molina (2007)

Fuente: elaboración propia

1.1 Instituciones Democráticas

A pesar de que ya desde hace tiempo se tenía conciencia de que los sistemas democráticos se diferenciaban por peculiaridades como sus sistema de partidos, su sistema de gobierno o su sistema de representación parlamentaria, sostiene García Jurado (2001), poco se había escrito a fin de reunir las diferencias específicas de los sistemas democráticos, es Arend Lijphart quien a través de *Las democracias en las sociedades plurales* (1977), *Las democracias contemporáneas* (1987) y principalmente en *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (2000) realiza con exhaustividad empírica, una clasificación sencilla y sistemática de los distintos tipos de democracia que hay en el mundo (García Jurado: 2001: 324).

En *Modelos de democracia* (2002) Lijphart, desarrolla como idea central *que un análisis comparativo de los diferentes sistemas democráticos que hay en el mundo muestra que pueden identificarse claramente dos modelos de democracia: la democracia mayoritaria y la democracia consensual.*

Estos dos modelos se distinguen debido a que mientras *la democracias mayoritaria* coincide con la concepción tradicional de la democracia, es decir, con la concepción de que éste es un régimen político en el cual un partido ostenta la titularidad del gobierno y la representación parlamentaria para que los otros desempeñen las funciones de oposición política, *la democracia consensual* interpreta a la democracia como un sistema que incluye a todos los partidos representativos en las tareas ejecutivas y legislativas de gobierno. Lijphart llegó a esta diferenciación a través del análisis de 10 instituciones políticas básicas de 36 países democráticos. A partir de este análisis comparativo pudo determinar que *la democracia mayoritaria se distingue por: 1) La concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de un solo partido; 2) Predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo; 3) Bipartidismo; 4) Sistema electoral mayoritario; 5) Sistema pluralista de grupos de interés; 6) Gobierno unitario y centralizado; 7) Concentración del Poder Legislativo en una sola cámara; 8) Flexibilidad constitucional; 9) Ausencia de revisión judicial; y 10) Bancos centrales que dependen del ejecutivo.* Así mismo, determinó que *la democracia consensual se distingue precisamente por las características contrarias, esto es: 1) División del Poder Ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas; 2) Equilibrio de poder entre ejecutivo y legislativo; 3) Multipartidismo; 4) Representación proporcional; 5) Corporativismo de los grupos de interés; 6) Gobierno federal y descentralizado; 7) Bicameralismo; 8) Rigidez constitucional; 9) Revisión judicial; y 10) Independencia del Banco Central.*

Del análisis que realiza establece que los 36 países estudiados encajan de una manera más o menos clara en uno u otro tipo. No todos ellos cumplen exactamente con las diez características típicas de cada modelo, en la mayor parte de los casos tienen ciertas características atípicas; sin embargo, existen algunos ejemplos que se aproximan notablemente a la versión ideal. Por ejemplo el Reino Unido, Nueva Zelanda, y Barbados se acercan al ideal de democracia mayoritaria, en tanto Suiza y Bélgica hacen lo propio con el modelo de democracia consensual (García Jurado: 2001: 326),

Recientes estudios han puesto de manifiesto que en determinado tipos de democracia es más fácil lograr un alto nivel de confianza en sus instituciones. **Anderson y Guillory** (1997), tomando como punto de partida el trabajo de Lijphart, se preguntan si las instituciones afectan a la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. *En concreto deben considerarse el tipo de democracia y si las instituciones son capaces de integrar y en qué*

medida a los ganadores y perdedores. Por su parte, **Josep Colomer** en su obra *Instituciones políticas* (2001). Desarrolla una línea de investigación que en parte converge con la de Lijphart. Colomer distingue en las democracias considerando tres aspectos críticos: *quién vota, cómo se cuentan los votos y qué se vota* -esta última relativa a las instituciones elegidas y a sus modos de interacción y entrelazamiento-. El análisis de Colomer permite distinguir entre distintos tipos de instituciones democráticas y da pie a una evaluación del grado de eficiencia – maximización de la utilidad o satisfacción social- de las mismas, *evaluación que subraya las ventajas de las instituciones incluyentes y pluralistas que dan lugar a múltiples ganadores.*

Existen otros tipos de análisis institucionales, algunos autores han centrado sus investigaciones en resaltar las diferencias entre democracias presidenciales y parlamentarias. Uno de los estudios que han examinado la temática, desde una perspectiva crítica para con el presidencialismo es *El fracaso de la democracia presidencial*, de Juan **Linz** y Arturo **Valenzuela** (1994) donde se exponen las repercusiones que han tenido estos tipos de regimenes para el funcionamiento y estabilidad de la democracia. Por su parte, **Mainwaring y Scully** (1995), en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* donde plantean que *el nivel de institucionalización del sistema de partidos* como una variable fundamental para *explicar* importantes aspectos del *desarrollo de las democracias latinoamericanas* como la fortaleza de las legislaturas, la legitimidad, la gobernabilidad y las probabilidades de prácticas populistas. A fin de determinar el grado de institucionalización los autores utilizan cuatro criterios: *la estabilidad del sistema de partidos, la profundidad del vínculo entre los partidos y la sociedad, la centralidad de los partidos y las elecciones en la determinación de quién gobierna, y la solidez interna de las organizaciones partidistas* (1995, 3-5). Con base en estos criterios los autores clasifican los sistemas de partidos de América Latina en tres categorías: *Institucionalizados, No Institucionalizados y Hegemónicos en Transición* (1995: 17-20). Según los autores *el grado de institucionalización afecta la legitimidad del sistema político* en la medida en que la posibilidad de utilizar las elecciones como un mecanismo para exigir responsabilidad a los gobernantes se facilita en sistemas de partidos institucionalizados y se dificulta en sistemas no institucionalizados (1995: 24). En cuanto a la *influencia de esta variable sobre el nivel de credibilidad*, parece factible asumir que cuando el sistema de partidos está altamente institucionalizado, la población tiende a *trasladar su confianza en los partidos al sistema político* en que ellos funcionan, y que al mismo tiempo las *organizaciones políticas tendrán interés y éxito en proteger la confianza en dicho sistema*. Por otra parte, *la institucionalización indica fortaleza de los partidos*, lo que implica igualmente capacidad para la defensa de sus votos y para evitar los fraudes en su contra. Por ello, en igualdad de otras condiciones uno pudiera esperar mayor pulcritud y confianza sobre la limpieza de sus resultados en las elecciones en países con sistemas de partidos institucionalizados que en no institucionalizados. En los países con un *sistema de partido hegemónico en transición*, dado el predominio de un partido con una reputación no democrática muy reciente, es de esperar que el escepticismo respecto a elecciones limpias sea mayor que en los países enmarcados en las dos categorías anteriores (1995: 27-34).

Así como Lijphart, **Guillermo O'Donnell** es otro de los principales autores que ha realizado varias y sucesivas líneas de investigación destinadas a conceptualizar la democracia en América Latina, centrando la atención -entre otros temas- en los gobiernos Burocráticos-Autoritarios (BA), la transición democrática, las etapas de consolidación democrática, las democracias delegativas, la otra institucionalización, las necesidades de accountability, para llegar finalmente a la evaluación de la calidad democrática, sobre la que volveremos posteriormente.

En *Tensiones del estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia* (O'Donnell, 1975) centra su atención en la experiencia de los estados burocráticos-autoritario (BA) y los define como “una forma subóptima de dominación burguesa” señalado que de un estado sin mediaciones, y por consiguiente con una dominación que aparece al desnudo como tal, surge la necesidad de plantear una *formula óptima de dominación*: “si se pudiera llegar a la democracia política reaparecería el plano de la ciudadanía”...y “la recuperación de la democracia política permitiría también resolver un problema en el que la falta de mediaciones y la militarización del estado muestra otra faz preocupantes: el de la sucesión presidencial”(1975:92). La pregunta entonces es ¿qué democracia política? o lo más central de su análisis es: ¿cómo llegar a una democracia política?, es decir ¿cómo democratizar? (1975: 93). Con este interrogante deja implícito que la democracia es importante no sólo porque revela el talón de Aquiles de la dominación de los gobiernos BA, sino porque también contiene una dinámica que puede ser el hilo conductor en el largo camino de construcción de una sociedad más acorde con ciertos valores fundamentales como son el desarrollo y el ejercicio de los derechos políticos.

Posteriormente, escribe *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario* (1979) donde señala que los procesos de terminación de un estado BA no conducen necesariamente a la democracia política. Los ejes problemáticos fundamentales para el estudio de estos procesos giran en torno a dos precisiones conceptuales: ¿desde qué? y ¿hacia dónde? A lo que responde: *desde el BA hacia otra forma política es establecer un punto de partida donde se pueda concretar la resurrección de la sociedad civil.* (1997: 200). Desde un BA como punto de partida, significa que desaparezcan cualquier condicionante que implica que ya no se trata de un estado burocrático-autoritario. Pero esta es una condición necesaria pero no suficiente para la vigencia de una democracia política como punto de llegada. Paralelamente, señala O'Donnell que cuando el BA parece firmemente implantado, la sociedad civil queda profundamente despolitizada. Apatía, “consenso tácito”, miedo de despertar la vocación represiva de ese estado, censura y autocensura, etc. son las características típicas de los períodos en que el BA parece capaz de imponer su dominación (1997: 205). Por consiguiente, en los primeros pasos de la liberación son también el comienzo más veloz de ésta. La resurrección, re-politización con intensidad, de la sociedad. Esto implica que muchas organizaciones ya existentes de la sociedad civil resuciten como tales y dejen por lo tanto, de ser cascarones conquistados por el aparato del estado. Y junto con estas viejas organizaciones emergen nuevas formas asociativas: comités de barrios, organizaciones de autoayuda, movimientos sindicales o barriales de base, instituciones populares de la Iglesia Católica u otras confesionales, etc., que son testimonio del dinamismo social que el BA no pudo suprimir. Viejas y nuevas organizaciones de la sociedad civil, informales y radicalizadas junto con una generalizada revalorización de la política dan desde la sociedad civil un clima exultante de victoria contra el BA. La resurrección de la sociedad civil también se manifiesta en la eclosión de innumerables demandas postergadas. El problema fundamental de una democratización viable, es el grado en que la oposición democrática controla su campo, no sólo en el plano político-electoral, sino también en las eclosiones de la sociedad civil porque son parte constitutiva- particularmente dinámica- de estos procesos. Es decir que todo proceso democratizador deberá consolidar el poder y permanencia de los actores democráticos (1997: 205-206).

En *Transiciones, continuidades y algunas paradojas* (1989) expresa que los procesos de democratización vividos por nuestros países conllevan *dos transiciones*. *La primera es la que va desde el régimen anterior hasta la instalación de un gobierno democrático. La*

*segunda va desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o en otras palabras, a la vigencia efectiva de un régimen democrático (1997: 221-222). La democracia a la que se refiere es la democracia política o poliarquía. Utiliza el concepto de poliarquía de Dahl (1971) que cuenta con las 8 características mencionadas en el apartado anterior, a las que O'Donnell le agrega: 9) autoridades electas (y otras designadas, como los jueces de los tribunales superiores) no deben ser arbitrariamente depuestas antes que concluyan sus mandatos constitucionales; 10) autoridades públicas electas no deben ser sometidas a restricciones o vetos severos ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores, como las fuerzas armadas; y 11) debe existir un territorio indisputado que defina claramente la población que vota. Y para avanzar en la consolidación de la democracia, especifica un subconjunto de actores democráticos: los políticos, ellos son los encargados de guiar el viaje desde el gobierno autoritario hacia el régimen democrático y por consiguiente serán los encargados de tomar las decisiones más importantes para el destino de la segunda transición. De esta manera el destino de la segunda transición parece depender de la calidad de la dirigencia política democrática, ya que es la que quiere y entiende lo que significa la práctica institucional de la democracia política. (1997: 224). Finalmente, en este trabajo el autor se detiene en hacer una fuerte relación entre democracia y república. Y en este sentido establece que “hay una dimensión sin la cual las democracias contemporáneas no podrían existir: ésta es la tradición republicana... El gobernante y funcionario no están, por encima de la ley, por el contrario, tienen la obligación de obedecerla” (1997: 240). Concatenadamente, con este último concepto incorpora uno nuevo: el de *accountability*, que tiene una doble dimensión, la de estar sujeto a la ley y la de rendir cuentas por sus acciones, otorgándole a la ciudadanía la posibilidad de evaluar la gestión de sus gobernantes y al final ratificarlos o rechazarlos en elecciones limpias y competitivas. Por ello la ciudadanía supone no sólo un gobierno democrático, sino también republicano. “La dimensión republicana es indispensable para la efectiva garantía de los derechos de la democracia política. Un gobierno que no es mínimamente republicano no es democrático” (1997: 241).*

Una vez finalizada la mayoría de las transiciones en los países de la región, se observan distintas formas de institucionalización de estas democracias. En la mayoría, dada la inestabilidad económico-social y la ausencia de una permanencia de instituciones claves, generan en los años noventa un nuevo tipo de democracia. En *¿democracias delegativas?* (1996) el autor esboza un nuevo concepto producto de las reformas estructurales del FMI y el vademécum de políticas de Washington Consensus. Las democracias delegativas se basan en la premisa que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de su campaña ya que en este tipo de democracia los presidentes se eligen prometiendo que salvarán al país. (O'Donnell 1997:293). Y una vez que las esperanzas iniciales se disipan y los primeros “paquetes de políticas” fracasan, aparece una curiosa combinación de omnipotencia e impotencia presidencial. Omnipotencia que comienza con espectacular en la promulgación (por decretos) de los primeros paquetes y continúa con la avalancha de decisiones destinadas a complementar e inevitablemente corregir las numerosas consecuencias no deseadas de los primeros. En definitiva un círculo infernal de delegaciones y avasallamientos consentidos en el cual quedan atrapados y destinados al fracaso.

Íntimamente relacionada con el problema de las democracias delegativas es el que plantea en su siguiente obra *la otra institucionalización* (1996). El autor continúa con la idea de la consolidación de la democracias y explica que los frecuentes problemas que deben

afrontar las *nuevas poliarquías*, es que no están o están pobremente institucionalizadas. “No hay teoría que nos diga por qué y cómo las nuevas poliarquías que institucionalizaron las elecciones vayan a completar su complejo institucional o logren consolidarse. Todo lo que se puede asegurar es que, mientras las elecciones estén institucionalizadas, las poliarquías, probablemente subsistan” (1997:316). Que algunas poliarquías sean informalmente institucionalizadas tiene varias consecuencias. La más importante está estrechamente relacionada con el concepto de *accountability*. Mientras que la institucionalización de las elecciones afirma el significado de *accountability vertical*, se pregunta por la otra dimensión, es decir por la horizontal.

Así en “*accountability horizontal*” (1997), el autor refiere a los controles que algunas agencias estatales se supone ejercen sobre otras. Las poliarquías formalmente institucionalizadas cuentan con varias agencias investidas de la autoridad legalmente definida para supervisar y eventualmente sancionar acciones ilegales emprendidas por otros agentes estatales. En contraste, es muy poca la *accountability horizontal* en la mayoría de las nuevas poliarquías. Más aun en muchas democracias delegativas, el poder ejecutivo hace denodados esfuerzos, a menudo exitosos, por erosionar la *accountability horizontal* existente. Como consecuencia el particularismo tiende a reinar en el congreso y los partidos, los tribunales fracasan en forma manifiesta en administrar justicia y las agencias de control (*ombudsmen*, *fiscalías*, controlarías o auditorías políticas, *etc.*) son eliminadas o reducidas a la pasividad

Finalmente, la revisión de los textos de O’Donnell, en función de nuestro interés problemático delimita: la identificación de los estados burocráticos-autoritarios (BA) como una forma subóptima de dominación capitalista que permite establecer el punto de partida desde el cual los países latinoamericanos producen sus transiciones hacia una nueva forma de gobierno. Dicha transición contiene al menos dos etapas: 1) desde el régimen anterior hasta la instalación de un gobierno democrático, donde los actores democráticos, principalmente los políticos, tuvieron un rol fundamental para su realización y 2) desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o poliarquía. La consolidación está limitada por la conjunción de tres factores: la urgencia de la ciudadanía por mejores condiciones económicas-sociales, hace que reclamen acciones “salvadoras” a sus gobernantes desencadenando en democracias delegativas, el grado de institucionalización de las reglas formales e informales en cada uno de estos países latinoamericanos muestra la posibilidad de continuidad democrática en el tiempo, y 3) sumado a la posibilidad de ejercicio de un control ciudadano por mecanismos de *accountability vertical* y horizontal.

1.2 Política y desarrollo económico-social

Para realizar una aproximación a la compleja relación entre política, desarrollo económico-social y democracia, se necesita retomar a Seymour Lipset, uno de los autores recapitulado por Bollen en su intento por identificar los primeros índices sobre democracia. El ensayo *Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy* encendió uno de los temas más debatidos por la comunidad científica de la ciencia política: *la importancia de los factores económicos en la legitimidad y por consiguiente en la estabilidad de la democracia*. Para probar su tesis sobre el impacto económico en la legitimidad, *clasifica a países de Latinoamérica, Europa y democracias angloparlantes, dividiéndolos en dos grupos: Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, respecto de los cuales distingue “democracias estables” versus “democracias inestables y*

dictaduras”, y un segundo grupo compuesto por países de América Latina, distingue “democracias y dictaduras inestables” versus “dictaduras estables”. Luego, compara dentro de cada grupo los tipos de regímenes, respecto a un rango de indicadores correspondientes a desarrollo socioeconómico, tales como: nivel de ingresos, comunicaciones, grado de industrialización, grado de educación y nivel de urbanización. Con ello, comprueba que los países más democráticos, correspondientes a cada grupo, exhibían niveles medios de desarrollo más elevados que los menos democráticos (Lipset, 1959).

Indudablemente, el estudio de Lipset constituye un gran avance para la naciente corriente de investigaciones empíricas. No obstante, es duramente criticado por los resultados que arrojó la taxonomía antes mencionada. De hecho, Larry Diamond en su artículo **Reconsideración del nexo entre desarrollo económico y democracia** (1992), señaló una anomalía sorprendente que Lipset no se ocupó de analizar: *en once de las quince variables de desarrollo, cuyos datos fueron considerados, las no-democracias europeas (y democracias inestables) exhibían niveles medios de desarrollo más altos que los de las democracias (y dictaduras inestables) de América Latina* (1992: 40). Según el autor, si Lipset hubiera comparado estas dos categorías conceptualmente distintas —*democracias latinoamericanas y las dictaduras europeas*— *hubiese advertido que las segundas presentaban índices de desarrollo económico considerablemente más altos que las primeras, lo cual habría servido para matizar de manera muy significativa la conexión que estableció entre desarrollo económico y democracia.* (1992: 40).

Por lo tanto, Diamond concluyó que Lipset no identificó un detalle que hubiese servido como un diferenciador más preciso que los índices de desarrollo socioeconómicos utilizados; *éste correspondería a “la calidad física de la vida”*. Este índice hizo la diferencia entre los países europeos en dictadura y las democracias latinoamericanas, dado que considera aspectos de bienestar antes no mencionados, como por ejemplo: nivel de alfabetización y la expectativa de vida. Sin embargo, pese a tales reinterpretaciones, Diamond indica que *“éstas no opacaron la conexión entre desarrollo económico y democracia, debido a que el ensayo dejó un patrón secuencial muy nítido: como era de esperar, el nivel promedio de desarrollo aumenta significativamente con cada paso conducente a una democracia estable”* (1992: 41).

En definitiva Lipset, es el precursor de las investigaciones que consideraron igualmente los factores económicos como causales de la estabilidad democrática. Incluso, Przeworski y Limongi señalaron que *la discusión acerca de si la economía influye sobre la legitimidad o únicamente en su eficacia ha generado la más extensa producción de investigaciones que cualquier otro tema de política comparada* (1997: 156).

Otros autores que tratan estos temas son **Schneider, Wagner y Dufour** en su trabajo **Satisfaction not guaranteed – Institutions and satisfaction with democracy in Western Europe** (2003) realizan un complejo análisis de regresión binaria combinando al mismo tiempo *variables individuales* (interés en política, ingreso, edad, educación, percepción del rendimiento económico de los últimos 12 meses) y *variables institucionales* (sistema electoral, partidos, etc.), y lo aplican en 11 países -1000 observaciones en cada uno-, a fin de medir el grado de satisfacción con la democracia (2003: 5-22) y retoman ciertos aspectos tratados por **Anderson y Guillory** (1997), en **Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems**, quienes demuestran que el haber votado por aquellos que ganaron la elección y gobiernan, o por quienes perdieron y están en la oposición tiene influencia sobre la *tendencia del elector a considerar que la democracia en su país funciona bien o no*. El modelo incluye las variables

socio-demográficas: sexo, edad, educación y posición socio-económica, a fin de determinar su incidencia en los ocho países considerados respecto a la variable independiente. Igualmente se exploró a manera de control el posible efecto de otras variables que han demostrado su importancia explicativa respecto al comportamiento político: la ubicación ideológica en el espectro izquierda-derecha, el interés en política y la confianza genérica en los demás. Con base en lo antes señalado, podría formularse la hipótesis central de este trabajo de la siguiente manera: *La confiabilidad y credibilidad de las elecciones está asociada, a la forma de integración de los organismos electorales, al grado de institucionalización del sistema de partidos, al nivel de confianza de la población en los poderes públicos y los partidos, así como también al apoyo y satisfacción con la democracia (1997: 66-81).*

1.3 Cultura Política

El concepto de cultura política es acuñado por la ciencia política estadounidense en la década de los cincuenta y más concretamente dentro de la corriente conductista. A grandes rasgos se entiende como cultura política “un conjunto de valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto al poder” (Peschard, 2001:9)

La sugerente idea de analizar el comportamiento político en grandes núcleos de la población (*Behavioural analysis*), utilizando técnicas cuantitativas, enraizó en buena parte de las escuelas dominantes de ciencia política de los años sesenta y setenta, llegando a formar todo un programa de investigación especialmente en los Estados Unidos. El objetivo principal de esta corriente es explicar por qué los miembros de una sociedad se comportan de determinada manera. (Heras Gómez: 2002,182).

Los autores del término *cultura política* fueron **Gabriel Almond y Sydney Verba** (1965), quienes en su obra *The Civic Culture*, realizaron un estudio sobre las actitudes de la población hacia sus respectivos sistemas políticos. Así contemplaron tres aspectos: *los conocimientos sobre el tema político, la identificación del individuo con su sistema político y la evaluación sobre éste*; es decir, una dimensión cognoscitiva, una afectiva y una evaluativa. Para ello recurrieron aplicar un detallado cuestionario en cinco países como sujetos de análisis -Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México- seleccionando, en cada uno, una muestra de 1000 habitantes. El estudio considera al sistema político como el lugar en donde se lleva a cabo la *asignación autoritaria de valores* (Easton, 1965) y se reconoce como el centro receptor de demandas (inputs) y de donde emanan las respuestas (outputs). Pretende establecer una imagen-objetivo de democracia frente a la cual se establece la comparación entre países. *La idea que guía todo el estudio es buscar en qué medida la cultura cívica-política posibilita el desarrollo de la democracia en un país, pero sobre todo tiende a procurar su estabilidad.*

De este modo, Almond y Verba presentan *tres tipos de cultura política: parroquial, de súbdito y participativa*, e incluyen su posible combinación. Finalmente, entienden que el mantenimiento del sistema político democrático está soportado en el desarrollo concreto de la cultura cívica. En otras palabras, la cultura cívica es considerada como aquella que exige de los ciudadanos una participación activa dentro del sistema político, basándose en un cálculo racional e informado y no emocional (Heras Gómez: 2002,182).

Desde la aparición en 1963 la obra Almond y Verba, el estudio de la cultura política, ha sido un tema largamente abordado por politólogos; sin embargo, dicha aproximación resultó en el mediano plazo ampliamente cuestionada, en especial por sociólogos y antropólogos que la consideraban parte de un modelo occidental de orientación norteamericana capitalista y democrático-liberal e insistían en reubicar el estudio de la cultura política dentro del amplio campo de los valores, significados e instituciones de la cultura general. Este debate dio origen a nuevos enfoques de ciencia política cada vez más sofisticados cualitativa y cuantitativamente que ahora intentaban explicar no sólo el comportamiento político en la sociedad, sino que empezaban a abarcar todo el espectro del cambio político en éstas (Heras Gómez: 2002,182).

Así surgen, entre otros, los estudios de política comparada que hoy en día constituyen un campo teórico de gran consenso en los medios académicos autores como Ronald **Inglehart** (1988, 1991), Larry **Diamond**, *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, (1989); John. **Gibbins**, *Contemporary Political Culture, Politics in a Modern Age*, (1989), y Stephen **Welch** *The Concept of Political Culture* (1993). A modo de ilustrativo, **Inglehart** en *The Renaissance of Political Culture* (1988) sostiene que la cultura política es parte fundamental para que el desarrollo económico genere una democracia estable, ya que la democracia no depende únicamente del factor económico (1988: 123). Y en *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas* (1991), señala que el éxito económico a largo plazo puede contribuir a la legitimidad democrática, igualmente que a mantener la viabilidad de las instituciones democráticas una vez que han sido establecidas. No obstante, si el desarrollo económico no se encuentra unido a ciertos cambios en la estructura social y en la cultura política, es poco probable que tienda hacia una democracia liberal (1991:39).

Finalmente, otro autor que trabaja el tema de la cultura política pero desde otra mirada es **Putman** (1999) quien utiliza un concepto cercano al de cultura cívica, el de capital social, aplicado primero al caso italiano y después al caso norteamericano, donde argumenta que “*las instituciones y las innovaciones democráticas son más exitosas, legítimas y rinden mejor donde existe o ha existido cierta tradición de participación cívica y densas redes de relaciones sociales recíprocas. Sin embargo, donde estas redes se debilitan la democracia corre el riesgo de bajar su calidad*” (del Pino Matute, 2002: 5).

1.4 Calidad Democrática

En el umbral del nuevo milenio, los interrogantes sobre transición a la democracia, y de los pre-requisitos económicos, sociales y culturales necesarios para constituir estos regímenes, fueron desplazados por nuevos focos de atención, dado que la mayor parte de los países se hallaban bajo este tipo de régimen político. Como señalan Altman y Pérez-Liñán: “*durante los últimos años, la mayor parte de los regímenes políticos han preservado la estabilidad democrática, lo que significa que la variable dependiente no muestra ninguna variación significativa. Esta situación ha conducido a los especialistas a nuevas y más sutiles preguntas sobre las precondiciones para la consolidación democrática, así como a un análisis más detallado de las características institucionales de las nuevas democracias*” (1999: 83). Se introduce una **nueva preocupación: la calidad de la democracia y con ella surge una nueva dificultad, el problema su conceptualización.**

Cuando David Altman y Aníbal Pérez-Liñán en el texto *Más allá de la Poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias* se preguntan *¿calidad de la democracia?* (1999: 84), ofrecen una primera clasificación que resulta de gran utilidad a fin de agrupar a los estudiosos sobre la materia. Sostienen que: *“las democracias pueden “mejorar” en función de múltiples aspectos, y resulta discutible que cada uno de estos constituya una dimensión válida del concepto.... Mientras algunos comparativistas han considerado la idea de calidad de la democracia como la mera extensión de la idea de la democracia, otros han acentuado aspectos particulares que se relacionan con la política democrática, pero no necesariamente son parte del concepto- matriz de poliarquía. Los comparativistas en el primer grupo se han preguntado “¿qué países son más democráticos?”, mientras que los del segundo grupo se cuestionan “¿qué democracias son mejores democracias?”.* (1999: 84). Y si bien ambas preguntas parecieran ser semejantes, los autores son capaces de marcar dos sendas de investigación bien definidas.

La primera línea: *“está dada por la continuación de la tradición que concebía a la calidad de la democracia como resultado de un continuo que se extiende desde los regímenes totalitarios ideales a las democracias perfectas”* (Altman y Pérez Liñán, 1999:84). Es decir que esta visión coincide con el análisis más convencional, que concibe medir, a través de un índice, a ese tipo de perspectiva le llaman *unidimensional* puesto que la democracia y la calidad de la democracia se han *articulado como una prolongación del concepto*. Bajo este enfoque se hallan, entre otros, autores previamente mencionados Cutright (1963), Bollen (1980) y Gastil (1991), Diamond (1996) y Coppedge (1997). *“Desafortunadamente, la mayor parte de estos indicadores han resultado ser poco sensibles a la hora de reflejar sutiles variaciones de la calidad de la democracia entre diversas poliarquías -los índices fueron concebidos para medir variaciones drásticas de cambios de régimen, no sutiles diferencias entre las democracias- pero también que las mejoras marginales en los derechos y las libertades políticas pueden no ser la clave para evaluar la calidad de la vida democrática.* (Altman y Pérez Liñán, 1999: 84).

La segunda línea ha identificado a calidad de la democracia como *“un conjunto de condiciones sociales y políticas que pueden fortalecer, pero en principio, son independientes de las condiciones para la poliarquía. Según esta perspectiva, una poliarquía plena puede carecer de los atributos necesarios para convertirse en una “buena poliarquía”.* Este enfoque involucra una *aproximación multidimensional al problema*, porque intuitivamente distingue entre niveles y calidad de la democracia. *“En la dimensión institucional, un régimen puede haber alcanzando un alto nivel de democratización, pero la calidad de esta democracia puede ser pobre en otras dimensiones como por ejemplo la participación ciudadana o el respeto por la ley”* (Altman y Pérez Liñán, 1999: 85).

La segunda línea ha identificado a calidad de la democracia como *“un conjunto de condiciones sociales y políticas que pueden fortalecer, pero en principio, son independientes de las condiciones para la poliarquía. Según esta perspectiva, una poliarquía plena puede carecer de los atributos necesarios para convertirse en una “buena poliarquía”.* Este enfoque involucra una *aproximación multidimensional al problema*, porque intuitivamente distingue entre niveles y calidad de la democracia. *En la dimensión institucional, un régimen puede haber alcanzando un alto nivel de democratización, pero la calidad de esta democracia puede ser pobre en otras dimensiones como por ejemplo la participación ciudadana o el respeto por la ley”* (Altman y Pérez Liñán, 1999: 85). Bajo esta segunda perspectiva se encuentran O'Donnell, Vargas Cullell e Iazzetta (2003), Diamond y Morlino (2004) y Levine y Molina (2007), entre otros.

Específicamente, O'Donnell, ya no enuncia reflexiones sobre cómo democratizar, a qué tipo de democracia arribar, qué consolidación alcanzar, etc. Su preocupación se dirige a medir la calidad de la democracia que los distintos países de la región bajo el interrogante *¿qué democracias son mejores democracias?*, una vez reconocida la poliarquía como régimen de gobierno –ideal y real- para los países latinoamericanos en ***“Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina”*** (2003), aborda los interrogantes sobre la calidad de la democracia en los países latinoamericanos en relación con el desarrollo humano. Por una parte, el trabajo ofrece una reflexión desde la teoría democrática y por otra, hay un esfuerzo por avanzar en torno a métodos y herramientas prácticas: la auditoría ciudadana; para poder observar y decir algo respecto a lo que ocurre en las democracias en Latinoamérica.

Es decir que hasta el momento la conceptualización estuvo centrada en cuestiones relacionadas al régimen de gobierno y a las instituciones necesarias para hacerla estable pero en este texto O'Donnell realiza un salto cualitativo al haber puesto a los ciudadanos y ciudadanas en un rol clave: el de protagonistas. Los ciudadanos como actores demandantes de más y mejor democracia. *La ciudadanía política como el componente individual de un régimen democrático*. El mejoramiento de la calidad de las democracias no es una consecuencia natural de la democratización de los regímenes políticos. Este mejoramiento requiere, entre otras cosas, de un fuerte empuje “desde abajo” por ciudadanías interesadas en materializar la promesa básica de una democracia: que en ella, la soberanía popular reside en sus ciudadanos (Vargas Cullell: 2003, 157).

De esta forma, junto a Vargas Cullell, crean y desarrollan una herramienta que a partir de la ciudadanía, mide a la democracia y específicamente a su calidad: *las auditorías ciudadanas*. La noción de auditoría es un préstamo conceptual hecho desde el campo de la administración y se refiere a un tipo de evaluación que tiene como condición básica la revisión sistemática de registros y como finalidad última asegurar una rendición de cuentas lo más exhaustiva posible por parte de quienes son responsables de ejercer las actividades auditadas. Por definición la auditoría contrasta la realidad con ciertos *parámetros o estándares* a fin de examinar su grado de cumplimiento. De allí que la premisa de la Auditoría, sea que la calidad de la democracia se puede ser evaluados desde la ciudadanía, por sus diferentes grados de *democraticidad* en una serie de dimensiones (2003: 52). Es, en palabras de O'Donnell *“un juego de espejos”* que devuelve a la ciudadanía una imagen de cómo se ve ella misma y en relación con la democracia; autoevaluar su vida democrática y desarrollar capacidades para mejorar su calidad (2003: 52). Esto último implica la conformación de foros cívicos que activen, transmitan y propaguen los objetivos de la auditoría en cada comunidad.

La idea de auditar, tiene antecedentes importantes en la Universidad de Essex y el Centro de Derechos Humanos en Gran Bretaña que sugirieron la importancia de que la evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana. Pero sin duda, la mayor experiencia de auditoría de la democracia se ha desarrollado en Costa Rica entre 1998 y 2002. Allí, la Auditoría Ciudadana de la calidad de la democracia fue definida como *“un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de un país o parte de él, como una herramienta innovadora que articula la investigación participativa con la acción cívica, que en determinadas condiciones, puede llegar a tener impactos sobre la calidad de la convivencia democrática y sobre las reflexiones académicas acerca de la democracia”* (Vargas Cullell: 2003, 157).

En la experiencia costarricense – y también en la argentina con el Programa Auditoria Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en municipios-, esos estándares han sido denominados *aspiraciones* democráticas y se le han impuesto tres requisitos: a) debe ser un acuerdo documentado entre varias personas cuya adopción debe seguir un proceso que comprende actividades cuidadosamente registradas y abiertas al escrutinio público, b) que ese acuerdo contenga criterios que permitan concretar un ejercicio de evaluación y c) que tenga un diseño metodológico para recopilar la información y verificar su cumplimiento (Vargas Cullell: 2003, 159).

Finalmente, O'Donnell señala que el enfoque de Auditoria Ciudadana es innovador en un triple sentido. *Desde la teoría revaloriza la noción de democracia y su impacto sobre la vida cotidiana de los ciudadanos desde su propia perspectiva. Metodológicamente transforma las propias perspectivas en estándares o aspiraciones y en indicadores que facilitan la comparabilidad lo que asegura que, siendo opiniones informadas y percepciones, sean medibles y evaluables. Su implementación se funda en una investigación acción y participativa, concentrada en los foros cívicos locales que hablan de políticas y de prácticas sociales de abajo hacia arriba. Dicha implementación ha focalizado la atención en un conjunto específico y predeterminado de prácticas democráticas (O'Donnell, 2003:59).*

Algunas consideraciones finales

Hasta aquí abarca esta primera revisión sistemática de los diversos estudios dedicados a conceptualizar y medir la democracia. Como se puede observar la misma comprende una evolución histórica y al mismo tiempo es una caracterización a partir de las principales perspectivas, instituciones democráticas, política y desarrollo económico-social y cultura política, que “limitaron el objeto a medir” para llegar a desarrollar una de las más novedosas: la de la calidad de la democracia.

El desafío consiste ahora, en vislumbrar que medir la calidad no ofrece un único camino para evaluarla, hasta el momento la mayoría de los estudios se han centrado en los aspectos institucionales de las poliarquías. **En definitiva la calidad es una dimensión de análisis que puede y debe ser estudiada de forma transversal.** El debate queda abierto para que otros factores como los que se han desarrollado: valores, las percepciones ciudadanas, los requisitos sociales y económicos, etc., se entrecrucen a fin de comprobar si los regímenes políticos se encuentran o no bajo democracias de calidad.

Se ha señalado que en los umbrales del nuevo siglo, se produce el salto cualitativo. La ciudadanía asume un rol clave, el de protagonista. Los ciudadanos se convierten en demandantes de más y mejor democracia, y con ello en actores principales para realizar el fortalecimiento necesario de las poliarquías latinoamericanas. La implementación de la Auditoria Ciudadana como herramienta de evaluación de la calidad democrática abre una puerta, no sólo a una nueva forma de valoración de las prácticas políticas en las distintas instancias gubernativas, sino también a una nueva concepción de la democracia ligada íntimamente a la capacidad de gestionar los cambios necesarios “desde abajo” en busca de más calidad.

Bibliografía citada

Ai Camp, Roderic (Comp.), (2007): *Visiones ciudadanas de la Democracia en América Latina*. Siglo XXI editores, México.

Altman, David y **Pérez-Liñan**, Aníbal (1999) “Más allá de la Poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias” en revista uruguaya de Ciencia Política. Vol. 11. ICP-Montevideo.

Anderson, Christopher y **Guillory**, Christine (1997) Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems. *American Political Science Review* 91 (1, marzo).

Bollen, Kenneth A (1979): “Political democracy and the timing of development en American Sociological Review 44:572-87.

Bollen, Kenneth A (1980): “Issues in the comparative measurement of political democracy” en *American Sociological Review* 45:370-390.

Bollen, Kenneth A and Burke Grandjean (1981) “The dimension(s) of democracy: further issues in the measurement and effects of political democracy” en *American Sociological Review* 46:651-659.

Colomer, Josep (2001): *Instituciones políticas*. Paidós, Barcelona, España.

Dahl, Robert (1971): *Polyarchy, Participation and Opposition*. Yale University Press. New Haven, United State.

De Schweinitz, Karl (1964): *Industrialization and Democracy*. Free Press, Glencoe, Scotland;. United Kingdom. Citado en Bollen, Kenneth (1980): “Issues in the comparative measurement of political democracy” in *American Political Science Review* vol. 45; 370-390. Washington, DC, United State.

Del Pino Matute, Eloísa (2002) “La naturaleza de la relación entre los ciudadanos y la administración pública y sus implicaciones para la gobernanza democrática” en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Diamond, Larry (1992). “Reconsideración del nexo entre desarrollo económico y democracia” en *American Behavioral Scientist*, Vol. 35, Nº 45.

Diamond, Larry. (1989), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Pub. London.

Downs, Anthony, (1957): *An economic Theory of Democracy*. Harper and Brothers. New York,

Easton, David. (1965), *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu Edit., Buenos Aires.

Gibbins, John. (1989) *Contemporary Political Culture, Politics in a Modern Age*, Sage Publications, Londres.

Heras Gómez, Leticia (2002) “Cultura política: el estado del arte contemporáneo”. en *Reflexión Política* año 4 Nº 8. Diciembre 2002. Institutode Estudios Políticos., Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, Colombia.

Inglehart, Ronald (1988): “The Renaissance of Political Culture” en *American Political Science Review*, December 1988. Vol. 82, Num. 4.

- Inglehart**, Ronald (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Siglo XXI, Madrid.
- Lijphart**, Arent (1977): *Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart**, Arent (1987): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparado*. Ariel, Barcelona, España.
- Lijphart**, Arent (2000): *Modelos de democracia*. Paidós, Barcelona, España.
- Linz**, Juan y **Valenzuela**, Arturo (1994): *El fracaso de la democracia presidencial*. Alianza, Madrid.
- Lipset**, Seymour (1959): "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy" in *American Political Science Review* vol 53;69-105. Washington, DC, United State.
- Mainwaring**, Scott y **Timothy Scully** (1995) "Introduction: Party Systems in Latin America" en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Timothy Scully, pp. 1-34. Stanford, California: Stanford University Press.
- Morlino**, Leonardo (1988): "Capítulo 3: Las Democracias" en Pasquino, G (comp.) *Manual de Ciencia Política*. Alianza Editorial. Salamanca, España.
- O'Donnell**, Guillermo. 2007. *Disonancias. Críticas democráticas a la Democracia*. Buenos Aires, Prometo.
- O'Donnell**, Guillermo (1975). "Reflections on the patterns of change of the bureaucratic-authoritarian state" en Documento CEDES, GE- CLACSO, n° 1, la versión en castellano "Tensiones del estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia" en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- O'Donnell**, Guillermo (1979) "Notas para el estudio de procesos democratización política a partir del estado burocrático-autoritario" en Estudios CEDES, 2 n° 5, Buenos Aires. Incorporado en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- O'Donnell**, Guillermo (1989) "Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos" en O'Donnell y Reis (Comp.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, San Pablo, Ed. Vértice. La versión en castellano "Transiciones, continuidades y algunas paradojas" en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- O'Donnell**, Guillermo (1996): *La otra institucionalización*. La traducción al español publicada en Cuadernos de Estudios Políticos, n° 5, Buenos Aires, Ágora e incorporado en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- O'Donnell**, Guillermo (1997): "¿Democracia delegativa?" en *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- O'Donnell**, Guillermo. (1997). "Accountability Horizontal" en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, N° 4, Octubre.
- O'Donnell**, Guillermo. 2003. "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos humanos" en O'Donnell, G.; Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. editores. 2003. *Democracia, desarrollo*

humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina, Rosario, PNUD, Homo Sapiens Ediciones.

Peschard, Jacqueline (2001) *La cultura política democrática*, Instituto Federal Electoral. DF. México.

Przeworski, Adam y **Limongi**, Fernando (1997) "Modernization: Theories and Facts" en *World Politics*, Vol. 49.

Putnam, R. D. 1999. *Bowling Alone*. Nueva York: Simon & Schuster.

Sartori, Giovanni, (1969): *Democrazia e definizioni*, Bolonia, Italia, Il Mulino.,

Schumpeter, J. (1954): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres Allen & Unwin, traducción castellano Capitalismo, Socialismo y Democracia, 1983. 2 vols, Barcelona, España. Urbis.

Vargas Cullell, Jorge. (2003); "Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia" en O'Donnell, G.; Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. editores. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Argentina. PNUD, Homo Sapiens Ediciones.

Villoro, Luis, 1986. *Creer, conocer, saber*, siglo XXI Ed., México.

Welch, Stephen (1993): *The Concept of Political Culture*, St. Martin's Press, New York.