

Revista Latinoamericana de
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2015 • Volumen N°. 10

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política
Asociación Chilena de Ciencia Política
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política
Asociación Boliviana de Ciencia Política



Índice

Editorial	5-10
PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS	
¿Cómo analizar las calidades democráticas?	13-36
Leonardo Morlino	
PARTE 2: CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA	
Cultura política, dispositivos disfuncionales y democracia en Bolivia	39-86
Marcelo Varnoux Garay	
La calidad de la democracia en Brasil: un régimen institucionalizado entre la inseguridad individual y desigualdad social	87-122
Carlos Ugo Santander Joo, Carlos Federico Domínguez Avila, João Carlos Amoroso Botelho y Pedro Santos Mundim	
Ecuador: un régimen híbrido	123-148
Simón Pachano y Sergio García	
El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta	149-172
Martha Liliana Gutiérrez Salazar	

Guatemala, una democracia sin partidos 173-197
Carlos Meléndez

**Fortalezas y debilidades
de una democracia de calidad en Uruguay** 199-218
Carlos Moreira

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La calidad de las democracias en América Latina 221
Daniela Aguilar

**Democracies and Dictatorships in Latin America:
Emergence, Survival and Fall,** 222-223
Francesca Cepeda de la Torre

**Discursos progresista y conservadores en la élite
política chilena,** 224-225
Leticia M. Ruiz Rodríguez,



Parte 1:

Perspectivas teóricas

¿Cómo analizar las calidades democráticas?

Leonardo Morlino*

13



Resumen:

Una democracia de calidad constituye un régimen ampliamente legitimado y estable con instituciones confiables, que además satisface completamente a sus ciudadanos. El presente artículo introduce las pautas para analizar la calidad de la democracia y proporciona un marco teórico propicio que incluye de manera detallada las dimensiones y sub-dimensiones de la democracia.

Palabras claves: democracia, ajuste de cuentas, calidad, participación, legitimidad.

Abstract:

A quality democracy is a legitimate and stable regime with widely trusted institutions, which also fully satisfies its citizens. This article introduces the guidelines to analyze the quality of democracy and provides an appropriate theoretical framework that includes in detail the dimensions and sub-dimensions of democracy.

Keywords: democracy, accountability, quality, participation, legitimacy.

* Catedrático de Ciencia Política en el Instituto Italiano de Ciencias Humanas de Florencia y Director del Doctorado de Ciencia Política en el mismo instituto.

1. Introducción

Un análisis de la calidad de una democracia no puede más que empezar de las definiciones de democracia propuestas en y de una puntualización de la noción de calidad. Si la definición mínima de democracia ha establecido los criterios con los cuáles se entra en un *genus* diverso, el análisis empírico contempla a las democracias que al menos cuentan con: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, regulares y correctas; más de un partido político; diversas fuentes de información. En el ámbito de las democracias que permanecen por debajo de esos criterios, será necesario ver también empíricamente cuánto se ha recorrido o se deba recorrer para alcanzar la plena realización de los dos objetivos centrales de una democracia ideal con libertad e igualdad. Por lo tanto, el punto es establecer las dimensiones que estructuran el espacio analítico que lleva hacia una democracia ideal, dando por descontados los aspectos empíricos requeridos por la definición mínima recordada arriba.

En este sentido, un análisis de la buena democracia no debe excluir necesariamente los regímenes híbridos (Diamond, 2002), cuyas deficiencias para asegurar una competencia electoral libre y justa, así como un nivel mínimo de derechos civiles los mantiene por debajo de los límites requeridos para clasificarlos como democráticos. Lo mismo vale para las *democracias imperfectas* (Merkl y Croissant, 2000), caracterizadas por garantías limitadas para los derechos políticos (*democracia excluyente*), la presencia de grupos de poder que pueden condicionar y limitar la autonomía de los líderes electos (*democracia dominada*), así como una garantía sólo parcial de los derechos civiles (*democracia iliberal*). También estos tres modelos democráticos, reagrupados bajo el *genus* más amplio de “democracias defectuosas”, son en realidad también híbridos institucionales; los relativos regímenes efectivamente existentes no superan el umbral mínimo fácilmente observable en el plano empírico.

En contraste, se está plenamente en el interior de un análisis sobre la buena democracia con la “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994), o la “democracia populista”, de la que hablan diversos autores. En este tipo de regímenes, casi siempre mayoritarios, hay “elecciones limpias”, “partidos, parlamento y prensa usualmente libres para expresar sus críticas”, “los tribunales bloquean de vez en cuando políticas anticonstitucionales”, pero en realidad no existe un control permanente de la acción de los electos ni de parte de los electores ni sobre todo de los órganos que deberían hacerlo, en cuanto hay un respeto solo parcial de las normas vigentes, el así llamado *rule of law* (O’Donnell, 1994, pp. 60-62). En estas democracias la “delegación” se da en el momento del voto, pero después ya no hay otras modalidades más eficaces para controlar y hacer valer la responsabilidad de los electos, quienes en ningún caso son sancionados. Los estudiosos de las democracias populistas refieren problemas similares al evaluar muchas democracias contemporáneas como regímenes en los que el principio de



representación —y por tanto, la delegación y el control— no existe en la práctica e incluso es superado por una supuesta democracia “directa” en la que se instaura una relación no mediada, hecha de símbolos, mentalidades y emociones, entre una sociedad civil escasamente articulada y un líder político en el poder, con frecuencia un presidente o un primer ministro fuerte. Ciertos países de Europa del Este, América Latina o la propia Italia, según algunos, se aproximan a este modelo que presenta evidentemente problemas en lo que respecta a la garantía plena y completa de los derechos civiles, antes que políticos.

2. ¿Qué es calidad?

Con respecto a la noción de “calidad”, si vemos el uso que se hace del término comúnmente en el mundo industrial y mercantil, emergen con claridad tres posibles connotaciones: 1) la calidad se define por los aspectos procedimentales establecidos cuidadosamente para cada producto; es decir, es importante seguir procedimientos de fabricación precisos y controlados en tiempo y forma; 2) la calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características de elaboración, que esté hecho de ciertos materiales, que tenga formas y funcionamiento adecuados, junto con otros aspectos detalladamente definidos: es decir, se pone atención en el contenido; 3) la calidad del producto o el servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el cliente, por la demanda del mismo en más de una ocasión, independientemente de la forma en que fue elaborado o de sus contenidos actuales; este significado de calidad se basa simplemente en el resultado.

Las tres diferentes nociones de calidad se formulan por lo tanto en relación con los procedimientos, el contenido y el resultado. Cada una tiene diferentes implicaciones para la investigación empírica. Aun con todos los ajustes exigidos por la complejidad del “objeto” bajo análisis —la democracia— sigue siendo necesario considerar estos conceptos mínimos de calidad mientras construimos definiciones y modelos de calidad de la democracia.

Partiendo de estas premisas, en lo que sigue se propondrán algunas líneas teóricas fundamentales para analizar la calidad democrática y la buena democracia. Sugeriré una definición de buena democracia y, por lo tanto, de calidad democrática, para después considerar en sus términos esenciales las principales dimensiones de variación. Finalmente, presentaré los modelos de “buena” democracia y los modelos relacionados (y mucho más difundidos) de democracia sin calidad.



3. ¿Qué es una democracia de calidad ?

Sobre la base de las nociones prevalecientes de calidad, se sugiere considerar *una buena democracia o bien una democracia de calidad como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos*. Una democracia de calidad es en primer lugar un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*): sólo para un complejo de instituciones que goza del pleno apoyo de la sociedad civil de referencia es posible hipotetizar un avance ulterior en la realización de valores propios del régimen. Si, por el contrario, las instituciones no son confiables, entonces muchas atenciones, energías y objetivos se consumirán por la necesidad de la consolidación o el mantenimiento y una vez superado el umbral mínimo, se vuelve un resultado apreciable. Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (*calidad con respecto al contenido*). Tercero, los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*; deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad con respecto al procedimiento*). Obviamente, nos podemos encontrar con diversos grados de calidad y no sólo con formas diversas. En ambos casos sólo la investigación empírica permite indicar formas y grados prevalecientes.

Sobre la base de tal definición, una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones de variación, que deben colocarse en el centro del análisis empírico. Las primeras son dimensiones *procedimentales*, por cuanto se atienen principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Éstas son: 1) *rule of law*, o el respeto a la ley; y 2-3) *accountability*, o rendición de cuentas electoral y inter-institucional; 4) participación de los ciudadanos a las actividades political, dentro o también fuera – y tal vez contra – de las instituciones; 5) competencia sobre todo entre partidos, o también entre grupos de interés. Las dos dimensiones *sustantivas* son: 6) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y 7) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica. La última dimensión concierne al resultado y tiene que ver con: 8) *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general;

Este encuadre se diferencia de otros análisis de la calidad de la democracia, como los de Altman y Pérez-Liñan (2002) o Lijphart (1999). Ambos se basan en elementos muy relevantes que están comprendidos en las dimensiones arriba indicadas, pero no las agotan, termi-



nando por empobrecer el análisis del tema. Así, Altman y Pérez-Linan retoman tres aspectos que se extraen del concepto de poliarquía de Dahl (1971) (derechos civiles, participación y competencia) y que pueden encajar respectivamente los primeros en la dimensión sustantiva y los otros en la procedimental. Lijphart emplea indicadores como la representación femenina, la participación electoral, la satisfacción con la democracia, la corrupción, entre otros, los cuales también entran dentro de las cinco dimensiones mencionadas. Este análisis es por el contrario más cercano al de aquellos que, como Beetham (esp. 1999), privilegian la combinación virtuosa de estrategias cualitativas-cuantitativas en el análisis empírico del fenómeno. Es una diferencia que emerge desde el principio, en la definición propuesta de buena democracia, como también en la presentación y la justificación de las dimensiones y los indicadores.

El arreglo democrático del cual se considera la calidad supone principalmente las instituciones y los mecanismos representativos. Como se verá en las conclusiones, elementos de democracia directa entran en la valoración de la calidad más alta de una democracia. Pero hacer de la democracia directa la expresión más alta de la calidad democrática e ignorar la experiencia secular de la democracia representativa y sus posibilidades concretas de mejoramiento presentes en sus instituciones, volvería el estudio totalmente abstracto. En la presente investigación, por el contrario, se quiere considerar precisamente cómo es posible, al menos en el papel, mejorar la realidad existente, caracterizada por la prevalencia de democracias representativas cualitativamente distintas. En este sentido, la *accountability*, que hace referencia a la experiencia de la representación democrática, se vuelve una dimensión central en la medida que garantiza a los ciudadanos y la sociedad civil en general un medio efectivo de control sobre las instituciones políticas, permitiendo atenuar las dificultades que objetivamente se crean cuando de una democracia directa se pasa a una representativa.

La *accountability*, después, se basa implícitamente en dos asunciones de la tradición liberal que evidencian la interconexión entre todas las dimensiones enunciadas arriba. Primera asunción: si a los ciudadanos se les da genuinamente la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno en términos de la satisfacción de sus propias necesidades y requerimientos, son capaces de hacerlo si poseen sobre todo una percepción relativamente precisa de sus propias necesidades. Segunda asunción: cada quien, sólo o en grupo, es el juez de sus propias necesidades; no puede haber un tercero que decida por él sus necesidades.

No explicitar estas dos asunciones es erróneo: al contrario, es necesario tenerlos bien presentes. También es erróneo considerarlos sólo como una elección ideológica: cualquiera que sea la propia elección ideológica, se trata de reconocer que la experiencia de las democracias occidentales ha seguido una trayectoria liberal-democrática. Cualquier prospectiva concreta de análisis de la calidad democrática, por lo tanto, debe considerar la realidad existente y eventualmente moverse desde ésta hacia una dirección marcada por una elección no liberal, pero igualitaria.





En consecuencia, libertad e igualdad, como quiera que se entiendan, están vinculadas necesariamente a la rendición de cuentas y la *responsiveness*. Más aún, éste es el modo concreto para hacer más probable una mejor realización de libertad e igualdad desde el punto de vista del ciudadano y las asociaciones, en el ámbito de los mecanismos representativos. Con todo, también es indispensable para la buena democracia un eficiente respeto a la ley. El *rule of law* está entrecruzado con la libertad en el respeto a todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan los derechos y su concreta realización. Como se verá mejor en el siguiente párrafo, ninguna libertad, igualdad o incluso la rendición de cuentas son posibles en la práctica si el respeto a la ley no se traduce en eficiencia y eficacia decisional de las instituciones de gobierno y la administración. Más allá de los problemas de elección institucional, decidir y realizar políticas de calidad democrática tiene como presupuesto ineludible precisamente esta dimensión, cuya ausencia volvería superfluo todo lo demás.

Los principales sujetos de una democracia son los individuos-ciudadanos, las comunidades territoriales y las asociaciones de diversas formas, como por ejemplo una comunión de valores y tradiciones o una comunión de objetivos. En este sentido, una buena democracia puede realizarse en referencia ya sea a un cierto territorio y una cierta población, controlados por instituciones estatales y de gobierno democráticas, ya sea a entidades más amplias. El punto esencial es que los sujetos en cuestión están en el centro de una buena democracia cuando los procesos que van de abajo hacia arriba son los más relevantes, y no viceversa. De esta manera, el pasaje de las dimensiones indicadas del nivel nacional al supranacional –aunque no sin complicaciones y dificultades– es posible manteniendo constantes los mismos elementos que caracterizan a cada dimensión.

Es necesario articular la calidad democrática mediante las diversas dimensiones elaboradas arriba si pretendemos afirmar la complejidad del fenómeno analizado. Ante todo, cada dimensión puede presentarse en formas y grados diversos, lo que implica puntualizar no sólo los indicadores, medidas que revelen cómo y en qué grado cada dimensión está presente en los diferentes países, sino también los modelos de buena democracia. Esta información empírica deberá posibilitar posteriormente el control del eventual *incremento* de la calidad democrática, al menos en tiempos medios.

4. Las dimensiones procedimentales

El razonamiento desarrollado hasta aquí nos lleva a dirigir la atención sobre las dimensiones constitutivas de la calidad democrática y sus condiciones esenciales, así como sobre los numerosos problemas conectados con el control empírico. Se puede pasar, entonces, al análisis del primer grupo de dimensiones, las procedimentales, antes de considerar las restantes en los párrafos sucesivos.

Las dimensiones procedimentales pueden dividirse en dos grupos: el primero comprende el *output* decisional y su aplicación y está constituido por el respeto a la ley; el segundo concierne a la relación entre *input* y *output* (demandas y decisiones) y tiene que ver con la rendición de cuentas o *accountability* y también con participación y competencia. Sobre las dos dimensiones existe ya una vasta literatura, que no retomaré aquí. Para cada dimensión se afrontarán tres aspectos: definición empírica, problemas de actuación, condición central (o condiciones centrales).

5. El Rule of Law

No es tanto la vigencia de algún sistema legal. El principio de la superioridad de la ley (el *legum servi sumus* ciceroniano), alguna capacidad, aunque limitada, para hacer que las autoridades respeten las leyes, las características de no retroactividad, generalidad, estabilidad, claridad (vease Maravall 2002), son elementos mínimos para la existencia de cualquier orden civil, así como requisitos para la consolidación democrática, junto con otros aspectos básicos, como el control civil de los militares y la independencia del poder judicial.

Aunque presente en grados y formas diversas, el *rule of law* relevante para el análisis de la “buena” democracia debe caracterizarse, por el contrario, por: la aplicación *erga omnes* de un sistema legal, también supranacional, que garantice derechos e igualdad de los ciudadanos; la consecuente ausencia, también en el nivel local, de áreas dominadas por organizaciones criminales; la ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales; la existencia de una burocracia civil, central y local, competente, eficiente y universal en la aplicación de las leyes, responsable en caso de error; la existencia de fuerzas de policía eficiente y respetuosas de los derechos y las libertades existentes y efectivamente garantizadas; el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos a la justicia en caso de contencioso entre privados o entre éstos e instituciones públicas; una duración razonable del proceso penal y del contencioso civil o administrativo; la completa independencia de juez o del jurado de cualquier influencia del poder político.

Para cada uno de estos puntos, relativos a la aplicación eficiente del sistema legal y la resolución equitativa del contencioso en el interior del sistema legal, existen diversos indicadores y datos relativos que pueden ser relevantes y analizados caso por caso, utilizando técnicas tanto cualitativas como cuantitativas. En su complejidad es así posible reconstruir para cada caso las características principales y el grado de *rule of law* existente en un cierto país.

Debe subrayarse, aunque sólo de paso, que el procedimiento que aquí se está implícitamente proponiendo sería prácticamente imposible y, en cualquier caso, extremadamente caro si se aplicara a un número considerable de casos. El nivel de detalle y la profundidad





de la investigación depende del número de casos, y los mejores resultados sólo se pueden obtener al examinar pocos países. Casos adicionales requerirán una reducción en el número de variables y la eliminación de algunas dimensiones. Las que deben permanecer en el análisis a cualquier costo, incluso en un análisis cuantitativo que involucre muchos casos, son: el nivel de corrupción con cualquier información disponible sobre el fenómeno; el acceso de los ciudadanos a las cortes; y la duración de los procedimientos legales, usando las estadísticas judiciales pertinentes. Sin embargo, está claro que estos pocos indicadores sólo pueden ofrecer una ilustración incompleta del fenómeno.

Un acercamiento a los problemas concretos de actuación debe considerar algunos aspectos contrastantes en los que se están concentrando numerosas investigaciones. Ante todo, una aplicación rigurosa de las leyes o, en ciertos casos, la relación con una burocracia sólo aparentemente eficiente, puede tener consecuencias negativas para la mayoría de los miembros más débiles y vulnerables socialmente (O'Donnell, 1999, pp. 312-313). Más todavía, la continua y muy difundida tentación de los políticos de usar la ley contra los adversarios cuando, por ejemplo, la oposición es condenada a permanecer como tal por mucho tiempo y no tiene oportunidad de una victoria electoral, o cuando el gobierno ve en la intervención de un juez un modo para fortalecerse contra la oposición; en caso de colisión entre los políticos, la tentación por parte de los propios jueces a recurrir al juicio, con el apoyo de los *media*, contra ciertas decisiones políticas no consideradas aceptables. En una palabra: usar la aplicación de la ley como una verdadera y propia "arma política" (Maravall, 2002). Existe también una tendencia creciente entre ciudadanos o grupos económicos a recurrir a la ley para hacer valer sus intereses. Algunos estudiosos definen este fenómeno como una "juridización" de las democracias contemporáneas (véase, por ejemplo, Guarnieri y Pederzoli, 1997). Finalmente, en contraste sólo aparente con las consideraciones precedentes, se pueden recordar posicionamientos culturales difusos a nivel de masas en diversos países, desde Europa del Sur a América Latina o también a Europa del Este—incluso demasiado presentes en el sector empresarial de aquellas áreas— que ven las leyes como un obstáculo severo para realizar sus propios intereses por lo que debe ser evitada de cualquier forma: como dice el refrán italiano "*fatta la legge, trovato l'inganno*", que sugiere que el fraude va de la mano con la ley.

En resumen, el análisis empírico del *rule of law* democrático en un cierto país debe proceder cuidadosamente, debido a la existencia de tendencias contrastantes, pero permanece como un aspecto esencial de la calidad democrática. ¿Cuáles son, entonces, las condiciones fundamentales que permiten al *rule of law* estar presente en alguna medida no mínima y esencial? Investigaciones sobre varias dimensiones de este tema sugieren que la difusión de valores liberales y democráticos entre los individuos, y especialmente entre la élite, junto con la existencia de tradiciones burocráticas y los medios legislativos y sobre todo econó-

micos para consentir su pleno desenvolvimiento, son las condiciones necesarias para el gobierno de la ley democrático.

Empero, estas condiciones existen en muy pocos países y son muy difíciles de crear. Asimismo, es difícil cultivar y desarrollar esta dimensión de la calidad democrática. La estrategia más concreta y razonable sería proceder en corto, con pasos medidos que sigan las líneas y objetivos que emergieron arriba. Esta estrategia es implícitamente crítica de la conclusión de Putnam (1993) de que los contornos institucionales de un régimen democrático específico se explican por las tradiciones cívicas más antiguas de ese país, y que las instituciones cambian necesariamente con bastante lentitud.

6. Las rendiciones de cuentas

Pasando a la segunda y a la tercera dimensión, la *accountability*, o rendición de cuentas, es la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos electores u otros cuerpos constitucionales. Schedler (1999, 17) sugiere que la rendición de cuentas tiene tres características principales: la información, la justificación y el castigo/recompensa. El primer elemento, la información sobre el acto político o serie de actos de un político u órgano político (el gobierno, el parlamento, etcétera), es indispensable para evaluar la eventual responsabilidad; el segundo elemento se refiere a las razones suministradas por los gobernantes por sus acciones y decisiones; el tercero es la consecuencia diseñada por el elector o cualquier otra persona o cuerpo que realice una evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos e intereses detrás del acto político. Estos tres elementos requieren de la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo, la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos.

La *accountability* puede ser electoral o inter-institucional. La *accountability electoral* es la que puede hacer valer el elector en relación con el electo, el gobernado en relación con el gobernante sobre las acciones realizadas por este último. Este primer tipo de *accountability* se caracteriza por ser periódico y dependiente de las diversas fechas electorales nacionales, locales y, eventualmente, supranacionales: el elector juzga y ejerce un poder de recompensa cuando vuelve a votar por el mismo candidato o la misma lista, o bien de castigo, cuando vota por un candidato distinto, se abstiene de votar o anula su boleta electoral. Asimismo, la *accountability electoral* configura una relación entre desiguales políticamente, como son precisamente el gobernado y el gobernante. Puede volverse más o menos continua dependiendo de la frecuencia de las elecciones o en presencia de referendos sobre temas que conciernen al gobierno central. Para que exista *accountability electoral* debe haber un nivel de competencia política y de distribución de las fuerzas que consienta la alternancia en los





diversos niveles gubernamentales. Son oportunos pues, los llamados de Altman y Perez-Linan (2002) a la competencia y a la afirmación de un indicador de “la presencia equilibrada de la oposición en el parlamento”, que mide negativamente tanto la dominación del partido del gobierno en términos de curules como la fuerza de la oposición para crear problemas de eficacia decisional. En ausencia de alternancia y, por lo tanto, de un sólido bipolarismo entre dos partidos, la *accountability electoral* sólo se puede jugar a nivel de alternancia entre candidatos y es, por lo mismo, muy débil, cuando existe.

La *accountability electoral* es la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que tienen la habilidad y el poder de controlar la conducta de los gobernantes. Se caracteriza por su continuidad, por ser formal y sustancialmente establecida y por el hecho de configurar una relación entre iguales. En concreto, se refiere a la actividad de control del gobierno que desarrolla la oposición en el parlamento, a las diversas valoraciones y decisiones emitidas por la corte, si se encuentra activa, y por las cortes constitucionales, las agencias auditoras, los bancos centrales y otros cuerpos presentes en las democracias. Y, finalmente, a la actividad desarrollada también fuera del parlamento por los partidos, los medios y las otras muchas asociaciones intermediarias, tales como los sindicatos, asociaciones empresariales y similares (véase O'Donnell, 1999; Schmitter, 1999).

Para que exista *accountability electoral* es necesario, sobre todo, un sistema legal que, como se mencionó anteriormente, provea los órganos de evaluación y control independientes, amén de estructuras intermediarias fuertes y bien establecidas, por ejemplo, los partidos; una oposición política responsable y vigilante; medios de comunicación independientes que están concientes de su función civil; y redes bien desarrolladas de organizaciones y asociaciones activas e informadas que comparten valores democráticos.

Dada la bien conocida opacidad y complejidad de los procesos políticos en el momento de la información, como en el de la justificación y la evaluación, los políticos tienen una amplia oportunidad para manipular sus contextos al grado de absolverse de cualquier responsabilidad concreta. La subversión de la rendición de cuentas puede convertirse en una práctica frecuente de nuestras democracias. En esta línea, la rendición de cuentas se convierte frecuentemente en una frase recurrente más conectada a la imagen de un político que a cualquier decisión que pueda haber tomado o a resultados que pudiera haber alcanzado. Los resultados negativos son fácilmente justificados haciendo referencia a situaciones imprevistas o tomando ventaja de una prensa favorable para influir en la opinión pública. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que de los buenos resultados obtenidos gracias a un liderazgo cuidadoso (incluso si en ocasiones es a costa del sacrificio de los gobernados) se pueden obtener consecuencias negativas o punitivas para el líder titular en la próxima temporada electoral, cuando las incertidumbres del momento o un mejor manejo de la imagen por parte de la élite política contrincante, se convierten en aspectos dominantes de la campaña electoral.

La misma acción, con frecuencia ideológica e instrumental, de los partidos u otros componentes de la oposición política, o incluso de actores mediáticos que están en posición de dirigir procesos públicos, en ocasiones en terrenos inconsistentes, reconfirma la dificultad de hacer valer la rendición de cuentas. La carencia de diferencias claras entre líderes titulares y líderes partidistas —el jefe de gobierno con frecuencia también controla los partidos— significa que los partidos, sean de oposición o de mayoría, están impedidos para desarrollar su papel de perros guardianes de sus electores. En el nivel parlamentario, la disciplina partidista es considerada más importante que la rendición de cuentas hacia los electores y, en la práctica, la mayoría parlamentaria apoya al gobierno sin controlarlo. Además, debe existir también una clara distinción entre el líder responsable, ya sea del gobierno o de la oposición, y los abogados intermediarios de los actores partidistas, que abarcan desde los militantes hasta los simpatizantes. Esto debe desencadenar posteriormente un proceso progresivo que oriente cómo los partidos deben controlar el gobierno u organizar su oposición. Recientes investigaciones sobre la organización partidista en unas cuantas democracias avanzadas (Katz y Mair, 1995) indican la existencia de una tendencia opuesta caracterizada por líderes oligárquicos y fuertes que actúan en contubernio —en lugar de en competencia— con otros partidos. La hipótesis más extrema en relación con este fenómeno es que los partidos, apoyados por financiamiento público, forman de hecho “cárteles”.

Los ciudadanos en países europeos encuentran otras dificultades para asegurar la rendición de cuentas electoral debido a la existencia de la dimensión supranacional creada por la Unión Europea. El ejemplo más pertinente de cómo los gobiernos en estos países evitan la rendición de cuentas es la bien conocida táctica del “intercambio de culpas”. Aquí, la responsabilidad política por cualquier decisión impopular tomada por el gobierno es trasladada del nivel nacional al europeo, incluso si tienen que ver con asuntos claros y definidos, tales como hacer más eficientes a las administraciones nacionales o reorganizar las finanzas estatales para estabilizar los grandes rezagos nacionales. Los gobiernos o los políticos nacionales justifican las acciones acordadas con una amplia oposición pública, señalando que sus manos fueron forzadas por coaliciones de la oposición en el Consejo de Ministros de la Unión Europea o en el Consejo Europeo de primeros ministros y jefes de Estado, o por los votos en el Parlamento Europeo.

Como ya lo argumentó Maravall (1997), las formas mediante las cuales los líderes gubernamentales pueden evitar la rendición de cuentas son numerosas. Al mismo tiempo, si la rendición de cuentas electoral es nula o extremadamente débil, la rendición de cuentas interinstitucional queda como el único instrumento para garantizar esta dimensión de la calidad de la democracia. Sin embargo, las oportunidades para poner en práctica la rendición de cuentas electoral son sólo periódicas, y en algunos casos los ciudadanos deben esperar varios años antes de que la próxima elección tenga lugar. El resultado es que ob-





tenemos un tipo de “democracia delegativa” (véase O’Donnell, 1994) —una democracia de pobre calidad en la que los ciudadanos emiten su voto y posteriormente son ignorados hasta la próxima elección. Los ciudadanos son abandonados sin oportunidad alguna para controlar la corrupción y el mal gobierno, y no hay otras instituciones realmente capaces de garantizar la rendición de cuentas electoral.

Las condiciones centrales para asegurar la *accountability* son pues bastante obvias y quedan más o menos claras por la discusión anterior. Sin embargo, algunas deben mencionarse explícitamente. Primero, además de las genuinas alternativas electorales y el bipolarismo entre los partidos políticos, para que exista una de las formas de rendición de cuentas con algún grado de efectividad debe también estar presente la otra, para reforzarse mutuamente. Segundo, son necesarias las cortes de justicia y otras instituciones públicas independientes del ejecutivo y el legislativo, capaces de ejercer concretamente las revisiones previstas por la ley. Tercero, es también esencial que los ciudadanos interesados, educados e informados que hayan internalizado los valores fundamentales de la democracia permanezcan involucrados en el proceso político. La cuarta condición es la presencia de fuentes de información independientes. Finalmente, las rendiciones de cuentas electoral y inter-institucional son viables cuando una gama de actores intermediarios de distintas dimensiones, tales como partidos y asociaciones, están bien establecidos en el plano organizacional y presentes en la sociedad civil.

7. Participación y competencia

Estas dos son cualidades que pueden afectar a todas las demás dimensiones, como lo muestran los resultados de las investigaciones sobre el tema (véase Diamond y Morlino, 2005). La participación puede definirse como el conjunto total de comportamientos —convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley— que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes.

Los dos objetivos primordiales de la participación son establecer o fortalecer una identidad, o bien satisfacer un interés específico; es decir, la participación significa ser «parte», revivir o restaurar un sentido de pertenencia o de identificación con un grupo de una naturaleza diferente (participación identitaria), y también tratar de lograr ciertos objetivos (participación instrumental o tendiente a un fin). Debe tenerse en cuenta un tercer aspecto (véase Elster, 1998; Pettit, 1997), y es que el solo hecho de participar convierte a los ciu-

dadanos en personas más informadas y comprometidas, pues la participación desarrolla las actitudes cívicas y torna más sencilla la comunicación y las relaciones sociales. Los ciudadanos se vuelven más conscientes de sus derechos y obligaciones, y desarrollan opiniones políticas más conscientes y estructuradas. Estos aspectos ayudan a desarrollar una conducta política más eficaz (véase Verba, Brady y Schlozman, 1995). En síntesis, la participación se fortalece a sí misma (véase Parry, 1972).

Desde un punto de vista empírico, hay varias formas de participación convencional, que incluyen, por ejemplo, la intervención en campañas electorales, el trabajo en actividades partidarias y de otra naturaleza asociativa, el contacto personal con los políticos y las formas de acción colectivas. Asimismo, hay varias formas de participación no convencional, como las huelgas, las manifestaciones, los disturbios y otras modalidades, algunas de las cuales también incluyen el uso de la violencia (Barnes y Kaase, 1979). Aunque es evidente que un análisis de la participación debería también detectar estas acciones, hay que considerar en qué medida la participación violenta y radicalizada es contraria a la ley y contemplar reacciones de distinta índole. Es decir, tarde o temprano debemos aceptar que sólo la participación moderada es una cualidad, mientras que la participación violenta y radical, aunque importante, no resulta aceptable, por las consecuencias conflictivas, radicalizadas y violentas que puede tener. No hace falta agregar que, en este cuadro general, los partidos políticos, grupos de interés y movimientos se encuentran en el centro de la acción democrática en diversos países con diferentes consecuencias. Las élites políticas tienen amplias oportunidades de crear instancias e incentivos para la participación. La participación que los líderes buscan es la que se produce de manera fluida y en colaboración; en esto, el clientelismo y otras prácticas pueden ayudar en muchas nuevas democracias, no sólo en las de vieja data que han experimentado el fenómeno.

Más recientemente, en algunos países se han desarrollado formas de participación referidas a las políticas y a la democracia deliberativa que, en tal sentido, también deben ser tomadas en consideración. Entre los motivos de estas nuevas formas cabe mencionar la globalización y la imitación directa; la innovación tecnológica; el crecimiento de la educación ciudadana, y también cambios en la burocracia pública, descentralización y búsqueda de nuevas formas de legitimación o de recursos adicionales por parte de los políticos.

Una condición básica para la participación amplia en una buena democracia es la difusión de contenidos básicos de instrucción y de educación, y, con ello, el conocimiento político de las instituciones gubernamentales, con sus procedimientos, reglas, cuestiones, partidos y líderes. No puede ignorarse, como condición de apoyo, la totalidad de las actitudes culturales que valoran la participación y equiparan el valor y la dignidad de todos los ciudadanos. Dichas actitudes involucran la tolerancia de las diferencias sociales y políticas, y con ello la aceptación por parte de todos los individuos y grupos organizados del derecho de los demás



(incluidos sus adversarios) a participar igualmente en tanto acaten la ley. Como muestra una abundante bibliografía (véase esp. Putnam, 1993 y 2000), estas condiciones y actitudes están presentes allí donde también existe lo que llamamos «capital social», caracterizado por una textura de relaciones individuales, sociales y asociativas en presencia de cooperación y donde el «cortarse solo» o las «jugadas individuales» sólo ocurren de manera esporádica. Finalmente, volvamos a recalcar que la participación amplia también requiere un Estado de derecho que defienda el derecho y la capacidad de participar plenamente de los grupos sociales más débiles (véase, al respecto, también Diamond y Morlino, 2005, pp. xvi-xvii).

El segundo «motor» que puede desarrollar otras cualidades, además de considerarse una «cualidad» por propio derecho, es la *competencia*, que existe cuando hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas. Como es bien sabido, en la propia definición de la competencia entran en juego distintas facetas. De hecho, hay competencia dentro del sistema partidario, internamente dentro de los partidos, y entre distintos grupos de intereses en escenarios diversos e interconectados. Pero un punto clave en esto es esclarecer la relación con la democracia, lo cual ha sido una cuestión central en la teoría democrática (véase, por ejemplo, Schumpeter, 1942 y 1964; Downs, 1957; Sartori, 1957 y 1987). Una forma de resumir la cuestión es que, si hay competencia política, también hay democracia, pero no necesariamente ocurre lo mismo si invertimos los términos; en algunos contextos puede haber democracia sin competencia, como en los casos que Lijphart (1968 y 1999) denomina democracias «consensuales» o «consociativas», como opuestas a las democracias mayoritarias. Si la noción básica de competencia implica la interacción pacífica y no amenazadora entre individuos y grupos, con el propósito de atribuir un valor reconocido que es reiteradamente puesto en juego (véase Bartolini, 1999 y 2000), la posibilidad de la competencia y la elección legalmente irrestricta de aceptación y de consenso muestra que puede prescindirse de la competencia y, así y todo, haber igualmente democracia. Este punto se aprecia mejor cuando miramos el desarrollo más competitivo de la democracia holandesa u otras típicamente consensuales. Al mismo tiempo, esto señala que el Estado de derecho y la libertad también son condiciones de la competencia, y no están condicionadas por ella.

Las principales subdimensiones empíricas están dadas por el lado de entrada y el lado de salida. En el nivel del lado de entrada, la competencia relevante es entre actores políticos, caracterizada por la libertad de todos los partidos políticos de competir entre sí, complementada por la justicia de la competencia política. Esto implica que hay pocos partidos y reglas del juego establecidas, lo cual hace posible la competencia en un contexto políticamente libre y justo; es decir, hay disputabilidad. Habrá una competencia electoral más alta y efectiva en caso de una mayor volatilidad electoral, pero éste es un aspecto que se superpone a la rendición de cuentas electoral.



En el lado de salida del proceso político, hay patrones alternativos en la formación de gobiernos y diferentes elecciones potenciales entre las alternativas en materia de políticas. Dentro de los acuerdos institucionales parlamentarios, un aspecto clave del proceso democrático es la competencia para formar el gabinete y, de haber coalición, incluso la competencia dentro del gabinete. Esto implica prestar la debida atención a la alternancia (parcial o total) de los actores titulares de un cargo así como a la duración y a la reestructuración de los gabinetes. En caso de regímenes presidenciales o semipresidenciales, pese a todas las diferencias, sigue siendo importante la composición del gabinete, y de los partidos y grupos políticos representados. Esto implica la posibilidad de un recambio en las élites que ostentan los cargos, pero también la posibilidad de distinguir entre las propuestas y los programas políticos durante la campaña electoral y, a veces, más allá de ella.

Sin embargo, cuando analizamos la competencia, también debemos tener en cuenta lo que ocurre dentro de los actores sociales, especialmente los grupos de interés, y entre actores políticos y sociales. Esto es un campo de análisis muy amplio en sí mismo, donde intervienen distintos canales de representación (además del electoral, el funcional y hasta el plebiscitario); también son relevantes las relaciones entre las organizaciones que están activas en estos canales, especialmente los vínculos entre los sindicatos y partidos, las organizaciones empresariales y los partidos, y otras organizaciones y los partidos (Morlino, 1991, p. 447).

Una condición de la competencia vigorosa es el orden legal y constitucional, que es el Estado de derecho complementado por una rendición de cuentas interinstitucional operativa. En las democracias contemporáneas, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas es un cimiento importante de la viabilidad electoral en el cual es difícil que los candidatos y partidos contendientes puedan competir con eficacia sin condiciones mínimas de justicia. Aunque hay considerable escepticismo sobre la eficacia de las leyes que limitan los gastos de campaña —en parte por la facilidad con que se las evade en las democracias nuevas y antiguas por igual—, la existencia de cierto piso mínimo de financiación pública para los partidos importantes, así como de requisitos sólidos para la información rápida y completa sobre todas las contribuciones a partidos y campañas, parece promover una mayor competitividad y rectitud electoral (véase también Pinto-Duschinsky, 2002). Además, es necesario recordar de qué manera inciden en los resultados de la competencia electoral los distintos aspectos del sistema electoral, como las fórmulas, el tamaño de los distritos electorales, los umbrales mínimos para la asignación de escaños, la estructura de las boletas de votación, etc. Dichos resultados también dependen del justo acceso a los medios de comunicación, el pluralismo en la propiedad de los medios, cierta dispersión de los recursos económicos de la sociedad, y la puesta en vigor de los derechos políticos por parte de un poder judicial independiente. También existe una vinculación importante con la rendición de cuentas horizontal, porque la garantía institucional de libertad y de justicia más importante (y de aquí la competencia)



en las elecciones es la existencia de una autoridad electoral independiente y autorizada. Finalmente, tener reglas que vuelvan la competencia más fuerte y dura es una forma típicamente recurrente de fortalecer ambos bandos de las partes en conflicto, y esta perspectiva es, al mismo tiempo, una forma recurrente de configurar, si no de subvertir, la competencia.

8. Las dos dimensiones sustantivas

Libertad e igualdad son los valores que interpretan más completamente los ideales democráticos y, por lo tanto, no sólo se colocan en el centro de una definición normativa, sino que es necesario analizarlos también en su actuación más allá del umbral mínimo. En muchas ocasiones Dahl (1971), Marshall (1950) y diversos autores más han evidenciado los derechos esenciales que deberían promoverse en una democracia para alcanzar mas altas libertad y igualdad .

Para comenzar, se pueden recordar los *derechos políticos* o bien el derecho de voto, el derecho de los líderes políticos de competir por el apoyo (electoral), la posibilidad de ser electos a cargos públicos (electorado pasivo). Pero en una buena democracia, el derecho político por excelencia, o sea el derecho de voto o de electorado activo, puede darse potenciado y ampliado si los mecanismos electorales son capaces de dar al elector también el derecho de elegir al gobierno, formalmente (elección del jefe de Estado o primer ministro que sea también jefe de gobierno) o sólo en los hechos (en un contexto bipolar es electo como primer ministro el líder del partido o de la coalición vencedora). Un derecho de voto incluso más amplio emergería si el ciudadano pudiese en elecciones primarias influir o determinar las candidaturas electorales, o sea el electorado pasivo. Obviamente, persiste el problema de la ciudadanía política ampliada a los residentes adultos en un cierto territorio, para evitar la exclusión de los inmigrantes recientes.

Son *derechos civiles* esenciales los relativos a la libertad personal, la defensa, la reserva, la libertad de domicilio, la libertad de circulación y de descanso, la libertad de emigración, la libertad y privacidad del correo, la libertad de manifestación del pensamiento y de expresión, la libertad de enseñanza, la libertad de prensa e información y más todavía, la libertad de reunión, de asociación y organización, también política, además de unión sindical. Asimismo, entre los derechos civiles un lugar destacado deberán tener los así llamados derechos civiles-económicos, recordados por Giddens (1984); entre los cuales destacan no sólo los derechos de propiedad y de iniciativa económica, pese a los límites sociales fijados por la ley, sino también los derechos relativos al puesto de trabajo conectados con las modalidades de desenvolvimiento del trabajo, el derecho a una retribución justa, el derecho al reposo, la libertad de gestión sindical.



Puesto que este conjunto de derechos civiles son establecidos por la gran mayoría de los sistemas legales democráticos, los aspectos relevantes para una buena democracia son sobre todo dos. El primero concierne a la posibilidad de enriquecer el patrimonio de los derechos y las libertades civiles de los ciudadanos, con tal de que no generen límites y daños a terceros. El segundo concierne a las modalidades concretas de actuación de aquellos derechos a favor de todos los habitantes en una cierta área. Un aspecto este último que responde en parte a los problemas de eficacia señalados a propósito del *rule of law*. Como se sostenía en el párrafo anterior, por ejemplo, el derecho a la defensa se traduce también concretamente en el derecho a ser juzgados en tiempos razonables y de modo equitativo, amén de la posibilidad de tener acceso a la defensa incluso en caso de estatus económico modesto. Aunque descuidada en el plano teórico, tal sobreposición es inevitable si se quiere evidenciar como los derechos y la libertad son un “contenido” de la democracia en sí misma relevante.

Los principales *derechos sociales* que pueden recordarse son: el derecho a la salud o a la integridad psicofísica, el derecho a la asistencia y la providencia social, el derecho a un trabajo, el derecho a niveles dignos de vida, el derecho de huelga, el derecho al estudio, el derecho a un ambiente saludable y, más en general, el derecho al ambiente, y a la consecuente tutela ambiental, el derecho a la habitación. Para este conjunto de derechos no sólo se registran grandes diferencias entre países, sino también grandes problemas de actuación; o sea, hay una potencialidad de incremento de tales derechos mayor al de los precedentes.

A propósito de estos tres conjuntos de derechos (políticos, civiles, sociales) el problema más importante está en los costos que suponen para la colectividad muchos de ellos, pero sobre todo los sociales. En consecuencia, hay la tentativa de rediseñar las políticas que sustentan los derechos sociales para aliviar la carga económica para la colectividad. Pero, como se sabe, la aplicación más amplia de los derechos sociales es el mejor medio a disposición para buscar atenuar las desigualdades, persiguiendo así el otro ideal democrático. Es también el ámbito en el que existen mayores carencias en numerosos países democráticos. Una de las condiciones centrales, pero no la única —por cuanto es necesaria al menos también la voluntad política— para el mejoramiento de este aspecto, es que exista una sociedad rica capaz de proveer los medios para actuar las políticas de cohesión con respecto a los menos favorecidos y, al mismo tiempo, que existan sindicatos unidos y organizados, representantes efectivos de amplios grupos de trabajadores dependientes, capaces de obtener el reconocimiento y eventualmente la expansión de aquellos derechos (véase también Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992).

La realización de la igualdad vuelve a entrar, cuando es posible, todavía más en el ámbito de los objetivos utópicos, por lo demás no compartidos por todos los sostenedores de la democracia. En este sentido, se pueden considerar al menos dos estados de afirmación de este valor. El primero es mayormente aceptado y concierne a la igualdad formal. El segundo





concierno al logro de la igualdad sustancial. El primero concierne tanto a la igualdad frente a la ley como a la prohibición de discriminaciones por cuestiones de sexo, raza, lengua, religión, opinión y por condiciones sociales y personales. El segundo concierne a la remoción de los obstáculos que limitan la igualdad social y económica y, por lo tanto “al pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país” (Constitución italiana, art. 3).

Todos los derechos que especifican cómo realizar los valores de libertad e igualdad en una democracia a menudo se insertan en las cartas constitucionales de diversos países, como en la italiana, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea anexa al Tratado de Niza (diciembre 2002) declina muy eficazmente todos los aspectos de dignidad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia concernientes a las dos dimensiones sustantivas discutidas. El problema, por lo tanto, no es entender y especificar aquellos valores: ahora ya parte de la cultura jurídica de muchos países, en la Europa ampliada, cuando menos en términos de conocimiento, son exportables a muchos otros países no europeos. El problema es su actuación. Si hubiera una realización perfecta y completa del *rule of law* y la efectiva aplicación de la Carta de Niza en Europa y en el sistema legal de otros países, entonces existirían también las condiciones para alcanzar libertad e igualdad en todos aquellos países, europeos y no. El verdadero problema sigue siendo, por lo tanto, el de la actuación en ausencia de dos condiciones de fondo: ante todo, la plena, difundida y efectiva legitimidad a nivel de élites políticas y de masas de las formas concretas mediante las cuales realizar los dos valores democráticos, tal y como son expresados por la Carta de Niza; en segundo lugar, la disponibilidad de medios económicos y administrativos que permitan tal actuación.

En este sentido, se propone de nuevo una problema de legitimidad. Si, a propósito de la consolidación, la legitimidad contemplaba la aceptación y el apoyo de las reglas e instituciones democráticas y a propósito de la *responsiveness*, si la presencia de posicionamientos y comportamientos indicaban la satisfacción por el funcionamiento de la democracia vigente, a propósito de las dimensiones sustantivas de la calidad se requiere un pleno y amplio apoyo al régimen que entienda realizar los valores arriba indicados. En efecto, en los propios países europeos esto ocurre muy poco, por cuanto en las diversas concepciones de democracia se tiene presente el aspecto de la eficiencia o la *accountability*, en el mejor de los casos se tiene una afirmación de la libertad que se queda en los derechos elementales, junto a una afirmación de la igualdad que engloba solamente los derechos sociales más importantes. En este sentido, la afirmación concreta de aquellos valores encuentra resistencias y oposiciones no sólo por razones económicas, según muchos plenamente justificadas. La explicación, entonces, de la amplia presencia de concepciones que ensordecen la igualdad puede dirigirse fácilmente a las tradiciones culturales del país más que a elecciones individuales.

La conexión entre dimensiones procedimentales, de resultado y sustantivas a este punto, debería ser bastante evidente. Podemos recordar también cómo la afirmación de los valores citados pasa sobre todo a través de su transformación en reglas formalizadas, instituciones o cuando menos *rutines* o prácticas consuetudinarias y por lo tanto entra a formar parte del sistema legal y de su actuación o *rule of law*. Pero también la responsabilidad política tendrá a la base del juicio que le es propio algún grado diverso de creencia en aquellos valores y las decisiones políticas podrán —y deberán— ser juzgadas en relación a su capacidad o no de realizar aquellas creencias. Las dimensiones sustantivas no tendrían sentido sin aquellos procedimientos: un principio bien conocido en un régimen democrático. Pero para la calidad democrática también las dimensiones sustantivas son importantes, más que las procedimentales.



9. La atención al resultado: *responsiveness* entre satisfacción y legitimidad

Cuando se analiza la calidad democrática es frecuente referirse a la *responsiveness* o reciprocidad, es decir, a la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados que son satisfechas. Tal dimensión está ligada a la precedente en el plano analítico. En efecto, el juicio de responsabilidad por parte de los gobernados conlleva también alguna conciencia de sus demandas y una evaluación de la respuesta de los gobernantes en términos de conformidad o no a tales demandas. Por lo tanto, la *responsiveness* se considera en conexión con la *accountability*.

En su conjunto, tal dimensión no presenta problemas definitorios particulares. Eulau y Karps (1977) ya habían evidenciado cómo la *responsiveness* es un modo de conjugar la representación —se puede añadir— “en acción”, analizándola en sus cuatro principales componentes en relación con las políticas en el centro de la atención pública, los servicios de seguridad a los individuos y grupos que se representan, la distribución de beneficios materiales a los propios representantes mediante la administración pública o de otro modo, la creación de bienes simbólicos que refuerzan o reproducen un sentido de confianza y apoyo de los representantes hacía los representantes.

Sin embargo, presenta problemas muy complicados para el control empírico. Por una parte, se puede pensar que los ciudadanos, incluso los más cultos, informados y participativos siempre conocen sus deseos y necesidades, quizá en situaciones en las que nociones muy especializadas fueran indispensables para alcanzar a evaluar efectivamente aquellos deseos y necesidades. Por lo tanto, hay que recurrir a soluciones simplificadas. La medida de la satisfacción de los ciudadanos es fácilmente controlable empíricamente mediante los sondeos que se han realizado durante años en muchos países, sobre todo Europeos occidentales,



pero también en muchos países latinoamericanos y de Europa del Este, y ocasionalmente en muchos otros. Una segunda medida de *responsiveness* se puede controlar indirectamente considerando la distancia entre los gobernantes y los gobiernos en determinadas políticas, y no sólo sobre la línea derecha/izquierda, como lo han hecho algunos estudiosos (véase, por ejemplo, Lijphart, 1999: 286-287).

Probablemente, la modalidad más relevante para evaluar esta dimensión, y que al final concierne más que a la realidad a la percepción que los ciudadanos tienen, es la legitimidad. Es decir, se vuelve a considerar un proceso fundamental de la consolidación democrática, pero en clave parcialmente distinta. En efecto, aquí ya no son relevantes, en sentido negativo, la simple aceptación de las instituciones vigentes o la obediencia “por falta de algo mejor” dado el recuerdo negativo del pasado que permitió la consolidación democrática en muchos países. Se vuelve importante la difusión, desde élites estrechas hacia el nivel de masas más amplio, del apoyo a las instituciones democráticas, las cuales se consideran como las únicas capaces de garantizar libertad e igualdad la difusión de tales posicionamientos favorables a las instituciones democráticas vigentes y de los consecuentes comportamientos mostraría la satisfacción e indirectamente alguna percepción de *responsiveness* por parte de la sociedad civil. Deberán existir, como una consecuencia ulterior de tan alta legitimidad, interés y participación política de muchas formas.

Sin embargo, análisis de este tipo muestran problemas y límites. El fin del siglo XX vio la emergencia de diversos desafíos a la legitimidad que llevaron a Kaase, Newton y Scarbrough (1995: 150 y ss.) a hablar de crisis de la democracia, con particular referencia al distanciamiento de los ciudadanos respecto de los partidos, dado el surgimiento de posiciones anti-partidistas y más en general de insatisfacción y anti-*establishment*. Pharr y Putnam (2000) hablan sin excitación de “democracias insatisfactorias” y, junto a Dalton (Dalton, 2000: 25), subrayan el declive de la “capacidad de los actores políticos para actuar de acuerdo a los intereses y deseos de los ciudadanos”, que no es otra cosa más que el declive de la *responsiveness*. En conjunto, los tres autores observan un declive de la confianza en las instituciones públicas, la cual es confirmada también por Newton y Norris (2000) en referencia al parlamento, el sistema legal, las fuerzas armadas, la policía y la administración. Por otra parte, aquí se puede observar también la conexión entre *rule of law*, o mejor la ausencia de su garantía, y la incapacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos por lo que la garantía de la ley es prácticamente preliminar con respecto a otras necesidades y preferencias.

Asimismo, la actuación de la *responsiveness* tiene límites objetivos de al menos dos tipos. Frente a las posiciones de los ciudadanos están las posiciones de los gobernantes que, como ya se dijo, más que comprender las necesidades y responder a las demandas de los ciudadanos, se empeñan a menudo en maximizar su autonomía, influenciando la percepción y la evaluación de aquellas mismas necesidades por parte de los gobernados, aprovechándose de

la complejidad de los problemas y de los cambios en la propia prioridad de los ciudadanos que pueden ocurrir en el curso de una legislatura, cuatro o cinco años por lo general.

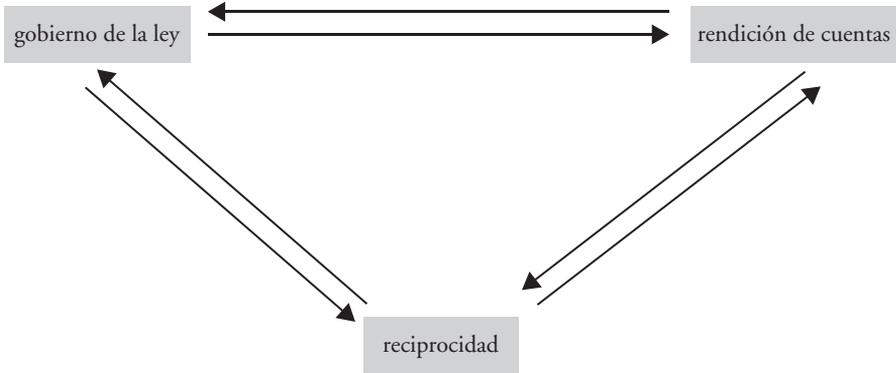
A ello se puede añadir la existencia de problemas objetivamente difíciles de resolver con los recursos disponibles y los vínculos económicos puestos a los balances públicos, incluso en los países más ricos. Por ejemplo, si se tienen presentes las obvias demandas sobre las pensiones y el relativo mejoramiento de las condiciones de vida de una franja de población cuya vida media tiende a alargarse y, al mismo tiempo los límites puestos por los balances estatales, una plena *responsiveness* en este sector simplemente es imposible. Si se tienen presentes los problemas generados por la desocupación y la inmigración inmediatamente se perciben cómo una plena satisfacción, legitimidad y una amplia *responsiveness* son inalcanzables en las actuales democracias, donde el descontento, la insatisfacción, el miedo a la pobreza y el relativo malestar democrático encuentran, por el contrario, cada vez más espacio, dejando abierta la puerta a soluciones populistas.

Las condiciones centrales de la *responsiveness* están dadas por una sociedad civil estructurada, independiente, informada y participativa y por estructuras intermedias fuertes y activas. Es decir, son las mismas indicadas para la *accountability*. Por otra parte, sólo aquel tipo de sociedad civil y de estructuras intermedias puede posibilitar la *responsiveness*. Por otra parte, el *output* gubernamental, sólo en democracias y sociedades ricas y desarrolladas tiene algún sentido –pese a todas las dificultades señaladas– esperar en la respuesta de los gobernantes. El factor económico, tan importante para explicar la consolidación democrática, se vuelve entonces relevante para los fines de alguna respuesta gubernamental a las exigencias de los ciudadanos y la población.

Las conclusiones parciales que se pueden extraer de este *excursus* son al menos tres, una para cada cuestión señalada. De la definición empírica de las dimensiones se deduce la manera cómo están conectadas recíprocamente: el *rule of law* en sus diversos aspectos hace posible concretamente el ejercicio de la *accountability*; mientras que una efectiva *accountability* permite mejorar el sistema legal y su respeto; el *rule of law* es una premisa esencial para la *responsiveness* y ésta, a su vez, es un presupuesto importante para alcanzar un juicio de *accountability*. Se configura así una suerte de triángulo con lados de diversa consistencia y significado, como lo muestra la gráfica en la figura 1.



Figura. 1 - Calidad democrática: conexión entre dimensiones procedimentales y de resultado



Con respecto a los problemas de actuación, todas las consideraciones desarrolladas muestran las dificultades sin que se pueda construir un escenario optimista para el futuro: algunas tendencias hacen pensar que ciertos problemas de actuación pueden resolverse, pero coexisten con otros elementos —aspectos internacionales y supranacionales, transformaciones y debilitamiento sustancial de las estructuras partidistas— que ponen obstáculos ulteriores a la realización de aquellas dimensiones.

Finalmente, una reflexión sobre las condiciones centrales enunciadas muestra que para llevar el peso de la realización de aquellas dimensiones es necesaria una sociedad civil democrática, participativa y dotada de recursos culturales y económicos. Esta misma sociedad civil, sin embargo, puede sentirse amenazada por el fenómeno de la inmigración y la consecuente presencia de culturas profundamente distintas, lo que puede llevar, a su vez, a la emergencia de impulsos y demandas de autoprotección que limitan los derechos de los ciudadanos, envistiendo así también las demandas sustantivas de la calidad democrática.

Ahora, si se aplican estas líneas de investigación que es lo que surge en los casos de América Latina? Esto es lo que los ensayos de este número van a mostrar más en profundidad.

10. Bibliografía

Altman, D.A. and Perez-Liñan, A. (2002), 'Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries', *Democratization*, 9(2): 85-100.

- Barnes, S. and Kaase, M. (1979), eds. *Political Action* (London: Sage Publications).
- Bartolini, S. (1999), 'Collusion, Competition and Democracy Part I', *Journal of Theoretical Politics*, 11(4): 435-470.
- Bartolini, S. (2000), 'Collusion, Competition and Democracy. Part II', *Journal of Theoretical Politics*, 12(1): 33-65.
- Beetham, D. (1999), *Democracy and human rights* (Cambridge: Polity Press).
- Dahl, R.A. (1971), *Poliarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press).
- Dalton, R.J. (2000), 'Value change and democracy' in S.J. Pharr and R.D. Putnam, eds. *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries?* (Princeton: Princeton University Press), 252-269.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, (New York: Harper).
- Diamond, L.J. (2002), 'Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes', *Journal of Democracy*, 13(2): 25-31.
- Diamond, L.J. and Morlino, L. (2005), eds. *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Elster, J. (1998), *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Eulau, H. and Karpis, P. (1977), 'The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness', *Legislative Studies Quarterly*, 2(3): 233-254.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* (Cambridge: Polity Press).
- Kaase, M. and K. Newton (1995), *Beliefs in Government* (Oxford: Oxford University Press)
- Katz, R.S. and Mair, P. (1995), 'Changing Modes of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, 1(1): 5-28.
- Lijphart, A. (1968), *The Politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands* (Berkeley: University of California Press).
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press).
- Maravall, J.M. (1997), 'Surviving Accountability', *Jean Monnet Chair Papers* (Florence: European University Institute).
- Maravall, J.M. (2002), 'The rule of law as a political weapon', in J.M. Maravall and A. Przeworski, eds. *Democracy and the Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 261-301.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and social class and other essays* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Merkel, W. and Croissant, A. (2000), 'Formal Institutions and Informal Rules of Defective Democracies', *Central European Political Science Review*, 1(2): 31-47.
- Morlino, L. (1991), *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia* (Bologna: Il Mulino).





- Newton, K. and Norris, P. (2000), 'Confidence in Public Institutions: Fate, Culture, or Performance?' in S.J. Pharr and R.D. Putnam, eds. *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries?* (Princeton: Princeton University Press), 52-73.
- O'Donnell, G. (1994), 'Delegative Democracy', *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- O'Donnell, G. (1999), *Counterpoint: selected essays on authoritarianism and democratization* (Notre Dame: Indiana University of Notre Dame Press).
- Parry, G. (1972), 'The Idea of Political Participation', in G. Parry, and B. Anderson eds. *Participation in Politics* (Manchester: University of Manchester Press), 3-38.
- Pettit, P. (1997), *Republicanism: A Theory of Freedom and Government* (Oxford: Oxford University Press).
- Pharr, S.J. and Putnam, R.D. (2000), eds. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* (Princeton: Princeton University Press).
- Pinto-Duschinsky, M. (2002), 'Financing Politics: A Global View', *Journal of Democracy*, 13(4): 69-86.
- Putnam, R.D. (1993), *Making democracy works: civic traditions in modern Italy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community* (New York: Touchstone).
- Rueschemeyer, D., Huber, S.E. and Stephens, J.D. (1992), *Capitalist development and democracy* (Cambridge: Polity Press).
- Rustow, D. (1970), 'Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model', *Comparative Politics*, 2(3): 337-363.
- Sainsbury, D. (1990), ed. *Party Strategies and Party-Voter Linkages*, special issue of *European Journal of Political Research*, 24(1).
- Santa Cruz, A. (2005) 'Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Elections Monitoring', *International Organization*, 59(3): 663-693.
- Sartori, G. (1957), *Democrazia e definizioni* (Bologna: Il Mulino).
- Sartori, G. (1987), *Theory of Democracy Revisited* (New York: Chatham House Publishers).
- Schedler, A. (1999), 'Conceptualizing Accountability', in A. Schedler, L. Diamond and M. Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, Lynne Rienner), 13-28.
- Schmitter, P.C. (1999), "The Limits of Horizontal Accountability", in Schedler, Diamond and Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, (Boulder: Lynne Rienner), 59-63.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Brothers).
- Schumpeter, J.A. (1964), *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Allen & Unwin).
- Verba, S., Scholzman, K.L., Brady, H.E. (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press).