

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA: CONTRASTANDO DOS PROPUESTAS

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA

INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA DE CALIDAD Y SU MEDICIÓN

Podemos rastrear la conceptualización de la calidad democrática en la obra *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty six countries*, de Arendt Lipjhart (1999) y en "Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in Eighteen Latin American Countries" de David Altman y A. Pérez-Liñán (2002). A partir de entonces, observamos el surgimiento y paulatina consolidación de una nueva corriente en la Ciencia Política que dedica sus esfuerzos al análisis de la calidad de los regímenes democráticos, en un contexto marcado por la llamada "tercera ola democratizadora" (Huntington, 1994) que se produjo en el sur de Europa, en América Latina y en el este de Europa entre 1974 y 1989, así como por el descontento e insatisfacción en las democracias consolidadas.

Dado que cada vez más países se definen a sí mismos como democráticos, se vuelve relevante identificar lo que los regímenes tradicionalmente calificados como democráticos verdaderamente son, entender qué es la calidad democrática y como ésta se realiza

RESUMEN: El objetivo del presente documento es contrastar dos métodos alternativos de medición de la calidad democrática: la propuesta de Leonardo Morlino, y la propuesta de Daniel H. Levine y José Enrique Molina, además realizar algunos apuntes respecto a sus bondades. Para ello, en un primer momento abordaremos lo que se entiende por una democracia de calidad, así como algunos comentarios preliminares sobre la medición de la calidad democrática. Posteriormente revisaremos ambas alternativas para medir la calidad democrática; y finalmente llevaremos a cabo algunas reflexiones que nos permitan valorar las ventajas de cada método.

PALABRAS CLAVE: Democracia, calidad democrática, instituciones políticas, participación política, rendición de cuentas.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to compare two alternative methods of measuring the quality of democracy: the proposal of Leonardo Morlino, and the proposal of Daniel H. Levine and José Enrique Molina, also to make some remarks about their benefits. To achieve the above, at first we will discuss what do we mean when referring to a quality democracy, as well as pointing out some preliminary comments on the measurement of the quality of democracy. Later we will review both alternatives to measure the quality of democracy; and finally we will do some reflections that will enable us to assess the merits of each method.

KEY WORDS: Democracy, quality of democracy, political institutions, political participation, accountability.

empíricamente en dichos países, y ante el surgimiento de los llamados regímenes híbridos, identificar lo que éstos podrían hacer para mejorar su desempeño.

Señala Alcántara (citado en Morlino, 2014: 114)

... la década con que se inicia el siglo XXI ha sido especialmente rica a la hora de producir estudios novedosos que tienen como finalidad la medición del estado de salud de la política. Bajo el término de "calidad de la democracia" se han abierto distintas líneas de investigación con un soporte teórico

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA es maestra en política social y planeación por The London School of Economics. Profesora investigadora del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Integrante del Cuerpo Académico 782 "Consolidación y Calidad de la Democracia: Instituciones, Participación y Comunicación". terema41@gmail.com

muy potente (Beetham, 1994, O'Donnell *et al.*, 2004, Diamond y Morlino 2005, Munck 2009, Levine y Molina 2011, Morlino, 2012, Coppedge *et al.*, 2012, entre otros), así como mediante la creación de índices diferentes [...] que han aventurado lograr la medición en términos empíricos de la democracia.

Es importante mencionar que se trata de una veta de estudios reciente, en la que existen aún diferencias considerables entre los autores, tanto en la línea de arranque mínima de lo que es la democracia, como en el concepto de calidad democrática. Comparando las diferentes conceptualizaciones, se observa que casi todos los autores coinciden en señalar que la calidad de la democracia debe ser distinguida de un concepto base de democracia que implica ciertas cualidades básicas, y que los componentes conceptuales de la calidad democrática son condiciones adicionales. Los académicos también especifican los componentes de su concepto de calidad de la democracia de distintas maneras. Algunos se centran en los aspectos del proceso político (Mazzuca, 2010; Levine y Molina, 2011), en tanto que otros se concentran en el proceso, el contenido y el resultado (Morlino, 1985).

Aunque cada autor conceptualiza la calidad de la democracia en términos de un conjunto de elementos variable, existe consenso respecto a la idea de que una democracia puede no ser de calidad, pero que ello no pone en duda el status democrático del régimen (Munck, 2012). Las democracias que se desempeñan pobremente en términos de los criterios de la calidad democrática son calificadas como “democracias de baja calidad”, pero democracias al fin. Existen desacuerdos respecto a lo que las mejoras en los indicadores de la calidad democrática implican. Para algunos, las mejorías en la calidad de la democracia implican procesos

de “democratización” (Lijphart, 1999), en tanto que para otros, la calidad de la democracia debiera implicar de hecho el concepto mismo de democracia (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Levine y Molina, 2011).

En “Conceptualizing the quality of democracy: the framing of a new agenda for comparative politics”, Munck (2012: 11) critica las conceptualizaciones convencionales de la calidad de la democracia al considerar la expresión “calidad democrática” bastante “resbalosa”, y re-conceptualiza el término, equivaliendo la calidad democrática con la democracia pura y simple. En alusión a las críticas, Levine y Molina señalan:

El análisis procedimental de la democracia ha sido criticado por su vulnerabilidad a análisis no realistas y estáticos que muy a menudo tratan a los procedimientos, las instituciones y a quienes operan en ellos (políticos y funcionarios públicos elegidos o designados) como si estuvieran desconectados de la sociedad, la economía y la cultura (2007: 42).

A pesar de la juventud de los estudios sobre la medición de la calidad, y de los desacuerdos arriba señalados, pareciera observarse una evolución positiva que apunta a la búsqueda de criterios e indicadores objetivos que permitan evaluar el desempeño de las democracias:

... estos problemas igualmente apuntan hacia la utilidad de realizar un esfuerzo para construir un conjunto sistemático de indicadores que permitan evaluar las dimensiones específicas de la calidad de la democracia, y que descansen tanto como sea posible en evidencia directa (encuestas o información agregada) y no en el juicio de expertos (Levine y Molina, 2007: 30).

LA PROPUESTA DE LEONARDO MORLINO

Es importante destacar que esta propuesta para la medición de la calidad democrática se encuentra inicialmente en los trabajos conjuntos de Diamond y Morlino (2004a, 2004b, 2005). Sin embargo, para efectos del presente documento nos hemos centrado particularmente en la obra de Morlino (2013, 2014, 2015), el cual paulatinamente ha ido depurando el método de medición hasta lograr la fineza que presenta en *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional* (2014).

Para poder analizar la calidad de una democracia es necesario partir de un criterio acerca de qué es una democracia así como de una concepción de qué es la calidad. Morlino señala que para clasificar como “democracia”, un régimen debe comprender ciertos criterios mínimos: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, regulares y correctas; más de un partido político; fuentes de información diversa y alternativas. Aquellos regímenes que se encuentren por debajo de dichos criterios, no pueden someterse a la evaluación de su nivel de calidad, y más bien tendrían que revisar empíricamente cuánto les hace falta recorrer para alcanzar estos criterios mínimos, que les permitan concretar los dos objetivos centrales de una democracia: la libertad y la igualdad¹ (Morlino, 2005, 2015).

Morlino señala que el término “calidad” es entendido en el ámbito industrial y mercantil en tres ámbitos relacionados con los procedimientos, el contenido y los resultados, de lo que se desprenden tres significados de calidad diferentes:

- 1 No pueden entrar en el análisis sobre la calidad democrática los regímenes híbridos (de acuerdo con la concepción de Larry Diamond), aunque sí entran aquellos regímenes considerados como “democracia delegativa” (de acuerdo con la concepción de Guillermo O'Donnell). consúltese Morlino (2005).

- 1) La calidad está definida por los procedimientos establecidos que se asocian a cada producto; un producto de “calidad” es el resultado de un proceso controlado y exacto, llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos y recurrentes; aquí, el énfasis está en los *procedimientos*;
- 2) La calidad consiste en las características estructurales de un producto, ya sea el diseño, los materiales o el funcionamiento del bien, u otros detalles que contiene; aquí, el énfasis está en el *contenido*;
- 3) La calidad de un producto o servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, por su demanda reiterada del mismo producto o servicio, independientemente de cómo se lo produzca o de cuál sea su contenido específico, o del procedimiento que siga el consumidor para adquirir dicho bien o servicio; de acuerdo con este significado, la calidad se basa simplemente en el *resultado*² (2014: 39, 2015).

Morlino define una buena democracia o 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” (2005: 260). Cada una de las nociones de calidad (valorada desde los procedimientos, el contenido o el resultado) tiene diferentes implicaciones para la investigación empírica, y para Morlino serán estas nociones las que determinen su construcción de las dimensiones de la calidad democrática, así como los modelos de calidad de la democracia (2015: 15). Así pues, una buena democracia...

... es en primer lugar un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*) [...] 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*)³ (Morlino, 2005: 260; 2014: 29-30; 2015: 16).

Cada dimensión puede presentarse en formas y grados diversos. Para valorar la calidad democrática se precisa interrelacionar las diversas dimensiones, lo que implica definir indicadores y medidas que revelen cómo y en qué grado está presente cada dimensión en un país determinado. La utilidad de estas mediciones y modelos es que permite valorar posibles áreas de mejora, y monitorear posibles incrementos de la calidad democrática (Morlino, 2005, 2014, 2015).

En *Democracia y democratizaciones* (2005: 261), Morlino señalaba que una buena democracia debía tener al menos cinco dimensiones: dos procedimentales, una concerniente al resultado, y dos sustantivas o relativas al contenido. Las primeras dimensiones procedimentales son “rule of law” o el respeto a la ley; y “accountability” o rendición de cuentas. La dimensión relativa al resultado es “responsiveness” o reciprocidad, esto es, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil. Y las dos dimensiones sustantivas son “el pleno respeto de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades, y la ampliación

progresiva de una mayor igualdad política, social y económica”.

Para 2013, en el reporte para el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA),⁴ Morlino maneja ya ocho dimensiones, agregando tres dimensiones nuevas: la dimensión *accountability*, la desglosa en dos: rendición de cuentas electoral, y rendición de cuentas interinstitucional. Y agrega dos dimensiones que son participación y competencia:

... podemos indicar ocho dimensiones o cualidades posibles de las democracias en las cuales se observan variaciones, y que deberían constituir el centro del análisis empírico para poder cubrir las nociones normativas de la democracia [...] Las primeras cinco dimensiones se refieren a los procedimientos. Aunque también guardan relación con el contenido, su eje principal son las reglas. La primera cualidad procedimental es el *Estado de derecho*. La segunda y la tercera se refieren a dos formas de *rendición de cuentas* (*electoral* e *interinstitucional*). La cuarta y la quinta son los conceptos clásicos de *participación* y de *competencia*, que, sin embargo, tienen un estatus teórico especial [...] La sexta es la *capacidad de respuesta*, es decir, la medida en que el sistema se corresponde con los deseos de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las dimensiones séptima y octava se refieren al contenido. La primera de ellas es el respeto pleno a los derechos, que se expande mediante la conquista de una serie de *libertades*. La segunda es la aplicación progresiva de una mayor *igualdad* política, social y económica (2014: 40-41).

Estas dimensiones constituyen la calidad democrática. Es importante puntualizar que según el autor, las conexiones existentes entre las diversas dimensiones no las hacen alternativas; sino que, más bien, se pueden incluso agregar una a la otra. Señala Morlino: “Puede haber demo-

► 2 Las cursivas son del autor.

3 Las cursivas son del autor.

4 2014, en la versión castellana del informe.

cracias con calidad diversa según la mayor o menor realización de una u otra de las dimensiones, y según la diversa combinación de elecciones y oportunidades concretas". En ese sentido, tendremos diversos tipos de "democracias de calidad": efectiva, responsable, legítima, liberal, igualitaria, y perfecta; y diversos tipos de democracias sin calidad: ineficiente, irresponsable, no legítima, reducida, desigual y mínima (2005: 283-285).

Revisaremos ahora las diversas dimensiones

Las dimensiones procedimentales: rule of law. En una buena democracia, el Estado de derecho debe ir más allá del estricto cumplimiento de la ley y debe caracterizarse por la aplicación de un sistema legal que garantice los derechos y la igualdad de los ciudadanos; la ausencia de áreas dominadas por organizaciones criminales; la ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales; la existencia de una burocracia civil competente, eficiente y universal en la aplicación de las leyes; la existencia de fuerzas policíacas eficientes y respetuosas de los derechos y las libertades; igual acceso de los ciudadanos a la justicia; procesos penales, civiles y administrativos de una duración razonable; y total independencia de jueces o jurados de cualquier influencia del poder político (2015: 19).

El cabal cumplimiento de esta dimensión no es sencilla. Los políticos tienden a usar la ley como arma política contra los adversarios, así como a manipular a los jueces. Es usual también observar la tendencia de ciudadanos o grupos económicos a judicializar las disputas. Morlino se pregunta: ¿cuáles son, entonces, las condiciones fundamentales que permiten al *rule of law* estar presente en alguna medida no mínima y esencial? Y responde:

... 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 económicos para consentir su pleno desenvolvimiento, son las condiciones necesarias para el gobierno de la ley democrática (2015: 20-21).

Sin embargo, estas condiciones existen en muy pocos países, y es difícil cultivar y desarrollar esta dimensión de la calidad democrática.

Rendiciones de cuentas (electoral e interinstitucional). 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". Retomando a Schedler, Morlino (2015: 21-22) sugiere que la rendición de cuentas tiene tres características principales: la información, la justificación y el castigo o la recompensa. Es necesario conocer la información sobre los actos de un político u órgano político para evaluar la eventual responsabilidad; la justificación implica la obligación de los gobernantes de proporcionar razones que sostengan sus acciones y decisiones, y el castigo o recompensa es la consecuencia prevista tras evaluar todos los aspectos detrás del acto político.

La rendición de cuentas electoral es la que ejerce el elector sobre el funcionario electo, en consideración de sus acciones y decisiones. Básicamente consiste en negar el voto o volverlo a conceder al mismo candidato o partido. Como consecuencia, depende de la frecuencia de las elecciones, de la existencia de pluralismo, y de las posibilidades reales de la alternancia (*idem.*). En el caso de la rendición de cuentas interinstitucional, se trata de la obligación de los gobernantes de "... responder ante otras instituciones o actores colectivos investidos con la capacidad o el poder de controlar la conducta de las figuras de gobierno".

Es relativamente continua, y suele manifestarse como el control que ejerce la oposición en las Cámaras, los fallos y dictámenes del Poder Judicial, o la actuación de organismos autónomos. También algunas instituciones representativas pueden ejercer este control, como partidos políticos, o sindicatos (Morlino, 2014: 44).

Para que existan estos tipos de rendición de cuentas, se precisa -en el caso de la *accountability* electoral- que haya alternativas electorales genuinas. La rendición de cuentas interinstitucional requiere poderes autónomos e independientes, y una ciudadanía participativa, involucrada, y que haya "internalizado" los valores democráticos. Es importante considerar que la rendición de cuentas no podrá llevarse a cabo sin la existencia de una sociedad civil fuerte y activa, o en la ausencia de fuentes de información variadas, diversas e independientes (Morlino, 2015: 24).

Participación. Morlino define la participación 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 (2014: 46).

Retomando a Elster (1997) y a Pettit (1997), Morlino (2014) alude a la participación identitaria y a la participación instrumental; la primera destinada a fortalecer una identidad, a pertenecer, a identificarse con un grupo particular; la segunda orientada al logro de ciertos objetivos. Con independencia de su objetivo, el autor considera a la participación positiva y deseable en todos sentidos.

Competencia. La competencia existe “... cuando hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas”. Ésta puede darse dentro del sistema partidario, al interior de los partidos, entre grupos de interés, etc. Es relevante notar que puede haber democracia y no existir competencia, en cuyo caso estaremos en presencia de lo que Lijphart denomina democracias “consensuales”. En una democracia de calidad, debiera haber libertad para que los partidos compitan entre sí, en un contexto de libertad y de reglas del juego justas. Implica también, entre otros aspectos, la posibilidad de rotación de las élites, así como de la reestructuración en la composición del gabinete (Morlino, 2014: 47-48).

Las dimensiones sustantivas: libertad e igualdad. La libertad y la igualdad son los dos valores principales de la democracia. La libertad se materializa en un conjunto de derechos civiles y políticos; la igualdad se materializa en un conjunto de derechos sociales.

Los derechos políticos...

... incluyen el derecho a votar, el derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electos en cargos públicos (electorado pasivo). Pero, en una buena democracia, el derecho político por excelencia –es decir, el derecho a votar– puede ser fortalecido y extendido si los mecanismos electorales son tales que el votante obtiene la posibilidad o el derecho de elegir al gobierno, ya sea en forma directa (elecciones de jefes de Estado o de primeros ministros que también desempeñan la jefatura del Ejecutivo) o *de facto* cuando el líder de la coalición o del partido ganadores en un contexto bipolar es electo primer ministro) (*ibid.*: 49-50).

En cuanto a los derechos civiles, el autor incluye: la libertad personal; el derecho a la defensa legal; el derecho a la privacidad; la libertad de escoger el lugar de residencia; la libertad de movimiento y de residencia; el derecho

a emigrar o a expatriarse; la libertad y la inviolabilidad de la correspondencia; la libertad de pensamiento y de expresión; el derecho a la educación; el derecho a la información y a una prensa libre; la libertad de reunión, de asociación y de organización. El autor estima que una buena democracia debería contemplar no sólo la posibilidad de enriquecer estos derechos, sino de ampliar su beneficio a todos los residentes de un lugar determinado.

Morlino refiere los principales derechos sociales: el derecho a la salud o al bienestar físico y mental; el derecho a recibir asistencia sanitaria y seguridad social; el derecho al trabajo; el derecho a la dignidad humana; el derecho a huelga; el derecho a estudiar; el derecho a un medioambiente sano; el derecho a la vivienda. Muchos ordenamientos legales tienen consideradas las tres clases de derechos, el principal problema son los costos económicos para hacerlos valer de manera efectiva. Desde la perspectiva del autor, el incorporar ante la ley la declaración de la igualdad formal así como la prohibición de la discriminación, no resulta tan complejo como eliminar en los hechos las barreras que limitan la igualdad social y económica:

... el problema no es tanto entender o definir tales valores; ya están incorporados en las culturas jurídicas de muchas naciones de la gran Europa y, al menos en el nivel del conocimiento, podrían fácilmente

exportarse a muchos países no europeos. En cambio, la dificultad se encuentra en el nivel de la implementación. [...] Con todo, el problema fundamental deriva de que todavía no existen dos condiciones previas de importancia crucial. Ante todo, ni en el nivel de las masas ni en el de las élites políticas vemos una legitimidad plena, difundida y efectiva de los medios concretos para implementar los dos valores democráticos. En segundo lugar, los medios económicos y administrativos para implementar tales valores todavía siguen siendo inadecuados (2014: 52).

La dimensión concerniente al resultado: capacidad de respuesta. Esta dimensión se refiere “... a la capacidad gubernamental de satisfacer a los gobernados, ejecutando sus políticas de forma tal que se correspondan con sus demandas”. Los juicios que se realicen en esta dimensión están vinculados con la percepción de los electores respecto a qué tanto la actuación gubernamental favorece u obstaculiza sus intereses. Por ello...

... la capacidad de respuesta debe tratarse en forma conjunta con la rendición de cuentas, pese a las tensiones que pueda haber entre ambos conceptos. De hecho, las tensiones derivan del posible conflicto entre evaluar a los funcionarios electos por las decisiones que llevan a cabo y por su responsabilidad asociada a ellas, y evaluarlos por la respuesta que brindan a las necesidades de los electores (*ibid.*: 53-54).

DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA PROPUESTA DE MORLINO

Dimensiones	Subdimensiones
Estado de derecho	1. Seguridad individual y orden civil. 2. Poder judicial independiente y sistema jurídico moderno. 3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y asegurar el cumplimiento de las leyes. 4. Integridad, o en su ausencia, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso del poder por parte de los organismos estatales. 5. Fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía y bajo el control civil.

Dimensiones	Subdimensiones
Rendición de cuentas electoral	1. Elecciones libres, justas y periódicas con sus aspectos procedimentales específicos. 2. Libertad de organización partidaria y aspectos relacionados. 3. Presencia y estabilidad de opciones.
Responsabilidad interinstitucional*	1. Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; con especial atención a la oposición parlamentaria o el papel de los órganos legislativos. 2. Corte Suprema o Tribunal Constitucional. 3. Defensor del Pueblo y otras autoridades independientes. 4. Información plural e independiente. 5. Modos y alcance de la descentralización.
Participación política**	1. Participación convencional: referendos; elecciones; afiliación a organizaciones políticas; membresía a asociaciones con fines determinados. 2. Participación no convencional: huelgas, manifestaciones, movilizaciones y marchas; actividades terroristas que involucren participación.
Competencia política	1. Competencia entre agentes políticos y sociales, caracterizada por la libertad de todos los partidos políticos de competir mutuamente y por la corrección de la competencia política. 2. Competencia interna en el seno de los agentes políticos o de los agentes sociales. 3. Resultados de la competencia política (se superpone con la rendición de cuentas electoral); evaluación de la alternancia como potencialidad o como realidad.
Libertad	1. La dignidad de la persona. 2. Los derechos civiles. 3. Los derechos políticos.
Solidaridad/ igualdad	1. Derechos sociales, económicos y culturales. 2. Esquema real de asignación de recursos económicos dentro de la población, difusión de la educación, nivel de pobreza, existencia de discriminación por razones de género, étnica o racial.
Capacidad de respuesta	1. Percepción ciudadana de la capacidad de respuesta gubernamental (actitudes favorables a las instituciones democráticas y aprobación de sus actividades). 2. Recursos que un gobierno tiene a su disposición para responder a las necesidades de su pueblo.

* En trabajos previos del autor "Rendición de cuentas interinstitucional".

** Tanto participación identitaria como instrumental.

Fuente: Elaboración propia, con base en Carli y Morlino (2014), y Morlino (2014).

LA PROPUESTA DE LEVINE Y MOLINA

Daniel H. Levine y José Enrique Molina (2007, 2011) señalan –especialmente refiriéndose al caso de América Latina–, que la durabilidad de las democracias provocó que los académicos dejaran de preocuparse por la transición y la consolidación, y centraran su atención

en la calidad de las democracias, y en el funcionamiento de las instituciones. Los autores refieren que los estudios recientes tienden a coincidir en que...

... la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado "gobiernos efectivos", ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se

confunden a nuestro parecer dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno). Esta confusión entre calidad de la democracia y efectividad del gobierno es muy común (2007: 18).

Desde su perspectiva, tanto la democracia de calidad como el buen gobierno son objetivos deseables, pero deben ser analizados por separado: "Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra. Un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos, sin dejar por ello de ser democrático" (2007: 18). En ese sentido, la calidad de la democracia está en función de los procesos de selección y de control de los gobernantes; y no en función de los resultados del gobierno. Puede suceder que un gobierno sea electo por la mayoría de los ciudadanos, y emprender acciones de gobierno cuyos resultados no gusten a la población; en tal caso podrá considerársele un mal gobierno, pero no un gobierno antidemocrático (*ibid.*: 19).

Los autores estiman que la legitimidad democrática consiste en que al elegir a los gobernantes, los ciudadanos admiten que aquellos tienen derecho a gobernar y a exigir obediencia. Los gobernantes a su vez entienden que es preciso contar con la aprobación de los gobernados. En este acuerdo tácito, pueden existir diversos grados de calidad; pero el piso mínimo del que parte la calidad es el de la legitimidad democrática. Por ello, analizar la calidad implica examinar los procedimientos de elección y control de los gobernantes, y para que éstos escuchen a los gobernados. Levine y Molina (*idem.*) señalan que ello implica analizar las reglas del juego, el funcionamiento de las instituciones, la posibilidad del sufragio universal, y el derecho a organizarse y a participar. También implica evaluar el contexto social y las posibilidades

reales de informarse, de participarse, de ser representado, entre otros aspectos.

Los autores definen a la democracia como "... un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales". Esta definición conduce a que el análisis del nivel de calidad de la democracia se centre en la evaluación de las condiciones para la competencia política:

Esta definición, y el concepto de calidad que se deriva de ella, determina la legitimidad con base en las condiciones de competitividad, participación política y mecanismos para exigir rendición de cuentas y responsabilidad, y no en el contenido "sustantivo" o el resultado de las políticas que se instrumenten, a menos que éstas violenten o promuevan las primeras (Levine y Molina, 2007: 19-20).

Los autores consideran que los estudios sobre la calidad democrática presentan listas de "atributos y condiciones", y vinculan la calidad con el cumplimiento de ciertos derechos. Asimismo, señalan que parten de una noción de democracia procedimental que debe cumplir ciertas condiciones mínimas. Sin embargo estiman que no analizan suficientemente el contexto social en el que se llevan a cabo los procedimientos políticos. En este sentido, no basta atribuir la baja calidad de la democracia a las huellas del pasado autoritario, sino que permite observar el espacio público y otros aspectos cuya influencia es determinante.

Al igual que muchos de los estudios de la calidad democrática, los autores se apegan a la clásica definición de Dahl que concibe a la democracia como un sistema en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y tienen el poder de removerlos e influenciar sus decisiones, bajo ciertas condiciones: a. El gobierno está en manos de los funcionarios elegidos; b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciu-

dadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. Existe el sufragio universal y no hay discriminación para la participación electoral y política (citado por Levine y Molina, 2007). La presencia de estas condiciones puede no ser la ideal, pero existe en un grado determinado. De ahí que consideren que la calidad de la democracia es una escala en donde las condiciones pueden ir mejorando:

... la calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que, partiendo del cumplimiento de las condiciones mínimas arriba indicadas para que exista democracia, va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones posibles en tres áreas interrelacionadas cuyo funcionamiento nos indica los niveles de calidad: la decisión electoral, el proceso de adopción de políticas públicas, y los mecanismos para exigir responsabilidad a los gobernantes (Levine y Molina, 2007: 22-23).

Luego entonces, la calidad de la democracia es...

... la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; exigen responsabilidad a los gobernantes; y en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular (*idem.*).

Para determinar la calidad democrática deberá evaluarse la medida en que los ciudadanos participan de manera informada en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas, y exigen responsabilidad a los gobernantes, los cuales son quienes

efectivamente toman las decisiones y lo hacen en sintonía con la voluntad popular. Cada uno de estos aspectos implica el ejercicio de ciertos derechos asociados. Al analizar la calidad democrática desde esta perspectiva, se excluyen derechos que si bien son valiosos en sí mismos, no están directamente vinculados a estas actividades, y que podrían desviar el análisis de la democracia (entendida como proceso), al incorporar aspectos relacionados con el desempeño gubernamental.

Definir la calidad democrática de este modo implica cinco dimensiones conceptuales: decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular, y soberanía. Para la construcción de los indicadores empíricos (en su obra de 2007), los autores consideraron conveniente basarse en la lista de elementos utilizados por Freedom House (FH) en su versión de 2005 para evaluar cada país en cuanto a derechos políticos y libertades civiles. Encuentran que los elementos que utiliza FH son coincidentes con las dimensiones de calidad de la democracia que ellos plantean, con excepción de "Respuesta a la voluntad popular". Entienden que, dado que el objetivo de FH no es medir la calidad democrática, sino el nivel de libertad en cada país, hay elementos que serían valiosos para el análisis y no están considerados, al tiempo que son incluidos otros relativos a la actuación gubernamental que pueden sesgar el análisis (p ej. nivel de libertad económica y grado de respeto a la propiedad privada). A pesar de estas limitaciones, los autores juzgan que el índice de Freedom House es el mejor, disponible hasta el momento, sin mencionar que desde 1972 ha llevado a cabo una evaluación anual. Así pues, adoptan el índice de FH, pero incorporan algunos indicadores para cubrir elementos faltantes y esquivar el posible sesgo:⁵

► 5 De acuerdo con Levine y Molina, el índice de FH no contiene indicadores de: respuesta a la voluntad popular, participación electoral, representatividad de los cuerpos legislativos, nivel de recursos cognitivos, tolerancia o responsabilidad social.

Este nuevo índice tendría también la ventaja de incorporar información estadística y de encuestas de opinión pública que complementen la evaluación de expertos de FH. La utilización de múltiples fuentes de datos dará una imagen más rica de lo que la calidad de la democracia significa en la teoría y la práctica, y nos permitirá superar las limitaciones de las clasificaciones dicotómicas que siguen siendo frecuentes en la literatura. Si la introducción de nuevos elementos llegara a producir una clasificación de los países en cuanto a su calidad de democracia similar a la que arroja el índice de libertad de FH, ello confirmaría que existe una superposición significativa entre las dimensiones y elementos que determinan la calidad de la democracia, y que por lo tanto es posible construir índices comparativos con base en un conjunto limitado pero comprensivo de indicadores (Levine y Molina, 2007: 34).

Revisaremos lo que implican las cinco dimensiones que plantean los autores:

• Decisión electoral

Se espera mínimamente que las elecciones "... sean libres, imparciales, competitivas y que lleven a la designación de funcionarios que ejerzan poder real"; pero la calidad democrática estriba en lo que Dahl (2006) llama "comprensión ilustrada", esto es, que todos los miembros de la comunidad tengan oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles:

... la igualdad política formal (cada persona un voto) es un requisito mínimo de la democracia, la igualdad política sustantiva, uno de cuyos componentes principales es la distribución de recursos cognitivos entre la población, es un indicador de la calidad de la democracia dada su vinculación directa con uno de sus elementos cruciales: la medida en que el electorado puede tomar decisiones políticas informadas [...] La inclusión de esta dimensión, y del nivel de información como uno de sus elementos, incorpora dentro de nuestro análisis un aspecto de la igualdad

política que va más allá de los requisitos procesales mínimos, y que se constituye entonces en un factor del nivel de calidad de la democracia (Levine y Molina, 2007: 24).

En lo referente al Estado de derecho, a diferencia de Morlino que lo considera una dimensión de la calidad democrática, Levine y Molina restringen el análisis legal a aquellos elementos que atañen en concreto al proceso político democrático. Argumentan:

Obviamente la legalidad es importante mucho más allá del proceso político, pero en aspectos ajenos a éste es preferible considerarla como un factor de la efectividad del gobierno, indispensable para evaluar al gobierno de turno, pero no como un elemento de la calidad del proceso que precisamente nos permitiría cambiar de gobierno por esa u otras razones (2007: 25).

• Participación

La participación de los ciudadanos permite que éstos elijan a sus representantes, que puedan influir en las políticas públicas, y que puedan exigir cuentas. Si bien suele concederse gran relevancia a la representación política formal en las sociedades contemporáneas, la calidad democrática implica que exista el contexto propicio de libertad de expresión y de organización para que la ciudadanía actúe en grupos y movimientos independientes del Estado, para que haya una vinculación entre sociedad civil y representación formal, así como mecanismos de participación popular para exigir la rendición de cuentas (*ibid.*: 25-26).

• Responsabilidad (*accountability*)

La "responsabilidad" implica la existencia de mecanismos sociales e institucionales que sometan a los funcionarios públicos a la rendición de cuentas y a posible sanción; de ahí la relevancia de la existencia de un poder sancionador efectivo. Contemplan las diversas dimensiones de la rendición de cuentas: horizontal, vertical y social. La res-

ponsabilidad horizontal es la ejercida entre los poderes a través de frenos y contrapesos; la responsabilidad vertical es la que los ciudadanos ejercen principalmente mediante las elecciones o referendos revocatorios; finalmente, la responsabilidad social es la provocada por la acción de los movimientos sociales que persiguen movilizar la opinión para ejercer presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios (*idem.*).

• Respuesta a la voluntad popular

Esta dimensión observa "... el nivel de armonía entre la opinión pública, la acción de los líderes y las políticas públicas". Remite al nivel de respuesta del sistema político a la voluntad popular. Levine y Molina sugieren cautela al intentar medir esta dimensión a través de encuestas de actitudes políticas, ya que se corre el riesgo "...de medir en realidad el nivel de aprobación de los resultados de la gestión del gobierno, en vez del grado en que las políticas puestas en práctica son las que apoyaban los ciudadanos". Sugieren más bien observar en qué medida la población considera que sus acciones influyen en la orientación de las políticas públicas (2007: 33).

• Soberanía

Esta dimensión observa en qué medida los funcionarios electos son quienes realmente deciden sobre las políticas públicas "...libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares...". Los autores señalan que Diamond y Morlino (2004a, 2004b) consideran la soberanía como una condición mínima para que exista democracia y no como una dimensión de su calidad; lo que lleva a un análisis polarizado en donde se tiene o no se tiene soberanía. Levine y Molina (2007: 28) proponen considerar la soberanía como un continuo en el que "... las democracias pueden ser más o menos

soberanas, y por lo tanto pueden variar en cuanto a la medida en que las decisiones políticas son tomadas efectivamente por los funcionarios elegidos”.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las diferencias entre los dos métodos revisados se originan en la definición misma del concepto de calidad y en la comprensión de lo que la democracia es.

En el caso del método propuesto por Diamond y Morlino, y posteriormente depurado por este último, resulta determinante para su conceptualización de calidad democrática el partir de diversas definiciones de calidad que provienen del ámbito industrial y mercantil, algunas de las cuales ponen el énfasis en los procesos, otras en el contenido, y otras en el resultado. Esta “tipología” de la calidad determinó la identificación del autor de las dimensiones que desde su perspectiva indican la calidad de una democracia. Ello lo lleva a señalar dos dimensiones procedimentales, dos dimensiones relativas al contenido, y una dimensión concerniente al resultado. Como consecuencia, también lo lleva a identificar diversos “tipos” de democracias de calidad, y diversos “tipos” de democracias sin calidad. Es preciso valorar si esta “compartimentalización” resulta de utilidad para evaluar la democracia de un país determinado, y si permite centrar la atención en los aspectos faltantes o deficientes, y de ahí realizar propuestas de reformas.

En el caso de Levine y Molina, lo determinante en su caracterización de la calidad democrática es su conceptualización de la democracia, más que las definiciones de calidad. Esto es, no derivan las dimensiones de la calidad democrática de la variedad de definiciones de calidad; sino que las derivan de la definición de democracia y de legitimidad democrática. En ese sentido, centran su atención no en procedimientos, contenidos y resultados, sino en el contexto y en la existencia o no de las

DIMENSIONES E INDICADORES DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA SEGÚN LA PROPUESTA DE LEVINE Y MOLINA

Dimensiones	Indicadores
Decisión electoral	1. Sufragio universal: ampliación o no del derecho al voto a los nacionales que habitan en exterior, y a los extranjeros que han residido por un tiempo considerable en el país. 2. Frecuencia: mientras más corto el mandato, mayor será el control ciudadano (tiempo promedio entre las elecciones legislativas). 3. Elecciones libres: existencia o no de candidaturas independientes. 4. Elecciones imparciales: encuestas de actitudes políticas respecto a la limpieza de las elecciones, acceso de los partidos a los fondos públicos, utilización del gobierno de fondos públicos para su campaña. 5. Libertad de prensa y múltiples fuentes de información (índice de ^{FN} de libertad de prensa); igualdad de la población en recursos cognitivos (nivel de acceso a la educación de nivel medio o superior), nivel de tolerancia (la actitud hacia minorías políticamente activas).
Participación	1. Participación electoral: porcentaje de la población en edad de votar que acude a las urnas, amplitud de los cargos y temas sujetos a votación (oportunidades de votación que la población ha tenido en un periodo determinado). 2. Participación en partidos y organizaciones sociales: encuestas de actitudes políticas respecto a membresía a partidos u otras organizaciones sociales.
Representatividad	1. Representación de los diferentes sectores de la población en los cuerpos deliberantes en proporción a su peso en la población (representatividad de la legislatura respecto a grupos étnicos, clases y género).
Responsabilidad	1. Responsabilidad horizontal: equilibrio entre las ramas del gobierno, poderes legislativo y judicial independientes y honestos (nivel de corrupción en el país). 2. Responsabilidad vertical: calidad de los procesos electorales; posibilidad de reelección que permita premiar o sancionar; y nivel de institucionalización del sistema de partidos (a mayor estabilidad del sistema de partidos más fácil será responsabilizar a éstos por sus políticas). 3. Responsabilidad social: ejercicio efectivo de las libertades de asamblea, asociación y petición (encuestas de actitudes políticas relativo al porcentaje de ciudadanos que realiza actividad para resolver problemas de la comunidad).
Respuesta a la voluntad popular	1. Nivel de armonía entre la opinión pública, la acción de los líderes y las políticas públicas: disponibilidad e intensidad del uso de las iniciativas populares de ley, la revocación del mandato, los referendos y los presupuestos participativos; apoyo del público hacia aspectos específicos de las políticas públicas; nivel en que la población considera que sus acciones influyen en la orientación de las políticas públicas.
Soberanía	1. Las políticas públicas están bajo el control efectivo de los funcionarios elegidos: autonomía en política económica con base en el peso de la deuda externa sobre la economía del país; y control del poder civil sobre el militar.

Fuente: Elaboración propia con base en Levine y Molina (2007, 2011).

condiciones que permitan llevar a cabo los procesos que la democracia significa, y que permitan lograr y mantener la legitimidad democrática. Esto es, proponen valorar en qué medida un régimen cumple con las condiciones mínimas de la democracia que se traducen en la decisión electoral, el proceso de adopción de políticas públicas, y los mecanismos para exigir responsabilidad a los gobernantes; sino que además logre las mejores condiciones posibles para asegurar que al elegir a los gobernantes, los ciudadanos admitan que aquellos tienen derecho a gobernar y a exigir obediencia, y los gobernantes a su vez actúen sabiendo que es preciso contar con la aprobación de los gobernados. Como consecuencia, en la propuesta de Levine y Molina no hay “tipos” de democracias con calidad, sino diversos grados de calidad, en donde el piso mínimo es el de la legitimidad democrática.

El método de Morlino ofrece la ventaja de analizar la democracia desde una perspectiva comprensiva, abarcadora y multifocal. Sin embargo, esa misma amplitud podría conducir a un análisis en donde no quede claramente diferenciado lo que compete propiamente a los procesos democráticos, y lo que concierne a la eficacia gubernamental. El método de Levine y Molina ofrece la particularidad de hacer una clara distinción entre calidad de la democracia y efectividad del gobierno. Posee la riqueza de concentrarse en aquellos derechos que facilitan el acceso a los procesos políticos y sus instituciones. Aunque Levine y Molina no restan valor a otros derechos, encuentran de crucial importancia aquellos vinculados con la posibilidad de elegir representantes, con la participación política, con la igualdad de acceso y de trato al sistema judicial y penal, con el acceso a la información, y con la libertad de organizarse. Una bondad adicional es que prestan atención al contexto social en que se llevan a cabo los procedimientos políticos, lo que brinda elementos adicionales para una mejor comprensión del régimen en cuestión.

Cada estudioso de la calidad democrática deberá discernir cuál método podrá conducir a una mejor valoración del estado de la democracia en un país determinado. Ambos métodos están impecablemente argumentados, y abrevan de fuentes comunes. Cada método posee ventajas y dificultades empíricas.

Quizá lo más relevante a concluir, es observar que conforme la democracia parece extenderse y persistir en un mayor número de países, existe una tendencia creciente a intentar comprender la dinámica de la calidad de la democracia. El poder contar con un método que nos permita medir la existencia efectiva de elementos que favorecen y fortalecen la democracia, nos permite identificar avances y retrocesos, y vislumbrar posibilidades de reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- Altman, David y A. Pérez-Liñán (2002). Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen latin american countries. *Democratization*, 9 (2): 85-100.
- Carli, Luiss G. y Leonardo Morlino (2014). *How to assess a democracy. What alternatives?* Lecture to be delivered at xv International Academic Conference on Economic and Social Development, april 1-4, Moscow.
- Dahl, Robert A. (2006) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004a). *The quality of democracy*, working paper, center on democracy, development, and the Rule of Law Stanford Institute on International Studies, number 20, 21 september.
- (2004b). The quality of democracy. An overview. *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, october, pp. 20-31.
- (2005) *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Elster, Jon (1997). *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
- Huntington, Samuel P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales de siglo xx*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Levine, Daniel H. y José Enrique Molina (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca, núm. 45, abril, pp. 17-46. Recuperado el 30 de diciembre de 2015 de: www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804502.
- (2011). *The quality of democracy in Latin America*. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers.
- Lipjhart, Arendt (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mazzuca, Sebastián (2010). Access to power versus exercise of power: democratization and bureaucratization in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 45 (3): 334-357.
- Morlino, Leonardo (1985). *¿Cómo cambian los regímenes políticos?. Instrumentos de análisis*. Madrid: CEC.
- (2005). *Democracia y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.
- (2013) *What qualities of democracy in Latin America? A report for idea*. Suecia: IDEA Internacional-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Suecia: IDEA Internacional-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- (2015). ¿Cómo analizar las cualidades democráticas? *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 10, julio, pp. 13-36.
- Munck, Gerardo L. (2012). Conceptualizing the quality of democracy: the framing of a New Agenda for comparative politics. Gerardo Munck y Sebastián Mantilla. *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Ecuador: s. e.
- Pettit, Philip (1997). *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press.