

Revista Latinoamericana de Política Comparada

Volumen N°. 5 • julio 2011 • ISSN: 1390-4248



Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390 - 4248 • Julio 2011 • Volumen N°. 5



Índice

Editorial 5-7

PARTE I

PERSPECTIVAS TEORICAS

El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada 11-28

Laurence Whitehead

PARTE 2

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Measuring Success in Democratic Governance 31-66

Scott Mainwaring

Timothy R. Scully

Jorge Vargas-Cullell

La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización 67-94

Jorge Vargas-Cullell

Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina 95-123

Daniel Levine

José Enrique Molina

Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia 125-154
Marcus André Melo

PARTE 3

RESENAS BIBLIOGRAFICAS

Reseña: Legislativo brasileiro en perspectiva comparada 157-159
Mariana Batista da Silva

Reseña: El semipresidencialismo en los países de lengua portuguesa 160-161
Ivan Chaves Jucá

Editorial

Esta edición de la Revista Latinoamericana de Política Comparada aborda dos temas de crucial importancia: el presidencialismo y la calidad de la democracia. Sobre el primero, presentamos un texto de Laurence Whitehead, *“El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada”*, el cual, luego de pasar revista de las diferentes variedades del presidencialismo en América Latina, se centra en el caso de México.

Con la finalidad de realizar un estudio pormenorizado del sistema presidencial, el autor desarrolla sus argumentos en dos partes: la primera, que trata de la duración y variedad de mandatos; presidentes y partidos; presidentes y fuerzas de seguridad; presidentes y gobierno; presidencia y poder legislativo; presidentes y poder judicial; reformas incrementales y modelos contextualizados. La segunda, se dedica al estudio del presidencialismo en México desde 1917.

Como menciona Whitehead, lejos de pensar en la abolición del sistema presidencial, es más útil analizar las distintas variedades que adopta en la región, con el fin de detectar sus debilidades y plantear a futuro correctivos que permitan construir regímenes políticos de calidad.

Si se toma en cuenta las reglas formales e institucionales de los regímenes presidenciales en la región, se aprecia que esto se cumple parcialmente. Sin embargo, es el análisis de los elementos informales y no institucionalizados del sistema que se pueden obtener pistas de los problemas y dificultades para que el sistema presidencial no esté funcionando adecuadamente.

Hay tres aspectos que llaman la atención del autor y que son claves: el bajo grado de institucionalización del régimen democrático, la incursión e influencia de un poder del Estado sobre otro y la presencia de convenciones tácitas e informales que afectan el comportamiento del ejecutivo. El segundo tema que es abordado en esta edición de la Revista Latinoamericana de Política Comparada tiene que ver con la calidad de la democracia.

Si en décadas pasadas el interés de quiénes hacen ciencia política y política comparada fueron los análisis de las transiciones y consolidación, la propia realidad, más que la dinámica interna de la disciplina, nos pone enfrente de un tema de mucha actualidad: la cali-



dad de la democracia. Los estudios que hasta al momento se han hecho sobre calidad de la democracia han incitado intensos debates. La cuestión está no solamente en cómo definir “calidad de la democracia” sino también en cómo medirla. He allí la parte difícil. ¿Cuál es la definición y cuáles son los indicadores que deberíamos usar para medir la calidad de la democracia?

Con el fin de recoger lo más actual del debate, esta edición trae textos de Scott Mainwaring, Timothy R. Scully, Jorge Vargas-Cullell, Daniel Levine, José Enrique Molina y Marcus André Melo.

El artículo de Scott Mainwaring, Timothy R. Scully y Jorge Vargas-Cullell, “*Measuring Success in Democratic Governance*”, es parte de un libro publicado en el 2009 “*Democratic Governance in Latin America*”. A diferencia de otros autores que trabajan el tema calidad de la democracia, Mainwaring, Scully y Vargas-Cullell destacan la importancia de evaluar ciertas dimensiones de la gobernabilidad democrática. Más específicamente, su enfoque consiste en medir resultados de políticas en torno de indicadores como nivel de democracia, estado de derecho, control de la corrupción, crecimiento económico, inflación, creación de empleo, pobreza, educación y seguridad ciudadana.

El artículo de Jorge Vargas-Cullell, en cambio, titulado “La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización”, trata de llenar ciertos vacíos que aparecen a medida que se profundiza en los estudios de calidad de la democracia. Destaca que, pese a que los últimos años se han multiplicado estudios en éste ámbito, todavía queda mucho por hacer para pasar de un concepto derivado a un programa robusto de investigación comparada.

Insiste en la necesidad de definir con cuidado los enlaces conceptuales entre democracia, calidad de la democracia y democratización. El estudio de la calidad de la democracia requiere incluir aspectos que van más allá de la definición procedimental de régimen político. Es preciso, afirma Vargas-Cullell, comparar la calidad (o calidades) de las políticas democráticas con parámetros firmemente sustentados en teorías comparativas de la democracia.

Esta perspectiva aplica Vargas-Cullell en su artículo. Este se divide en dos partes: la primera, desarrolla los conceptos de democracia, calidad de la democracia y democratización. En la segunda, tomando en cuenta estos conceptos, profundiza en el análisis de la calidad de la democracia en Centroamérica. De lo cual, concluye que ésta no sólo varía en términos absolutos sino también relativos en los países de la subregión. Esto significa que, tomando en cuenta las 4 dimensiones que toma en consideración en su estudio, la calidad de la democracia de los sistemas electorales y de la participación cívica es más alta que la calidad de la inclusión ciudadana y la del Estado democrático de derecho. Lo dicho se aprecia en Guatemala, Honduras y Nicaragua.



El artículo de Daniel Levine y José Enrique Molina, *Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina*, luego de presentar su propia definición de calidad de la democracia y las dimensiones que se derivan de ella, realizan una evaluación en un conjunto importante de países de América Latina.

Su definición de calidad de la democracia se deriva de los trabajos de Robert Dahl (1971 y 1998), fundamentalmente de su concepción procedimental de democracia. Es decir, de un conjunto de procedimientos y derechos que la sustentan “mediante los cuales los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles responsabilidad. De ahí la razón por la cual Levine y Molina utilizan cuatro dimensiones para evaluar la calidad de la democracia. Estos son: decisión electoral, participación, rendición de cuentas y respuesta a la voluntad popular y soberanía.

La calidad de la democracia, de acuerdo a Levine y Molina, no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que, partiendo del cumplimiento de los criterios antes anotados, va de lo mínimo aceptable a la situación óptima.

De esta manera, la democracia se define como “el conjunto de procedimientos y derechos que los sustentan, mediante los cuales los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles responsabilidad” (Levine y Molina, 2011). Calidad de la democracia, en cambio, viene a ser la medida en que los ciudadanos participan informadamente de los procesos antes descritos.

Estas dimensiones son tomadas en cuenta para el análisis de los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Venezuela. Información detallada de cada país se encuentra desarrollado en el artículo que presentamos en esta edición de la Revista.

Dentro de esta compilación de destacados artículos sobre la calidad de la democracia, incluimos uno de Marcus André Melo. A diferencia de los otros análisis, Melo evalúa de manera detallada uno de los mecanismos de *accountability* como son las elecciones y de manera particular los tipos de voto que los electores pueden ejercer. En este sentido, en lugar de optar por la aplicación de una o varias dimensiones existentes para medir la calidad de la democracia, Melo analiza en profundidad una de ellas. Uno de los postulados que pone en discusión es el siguiente: “cuanto más fragmentado se encuentra el poder, menor es la claridad de la responsabilidad y, consecuentemente, más limitada es la capacidad de los ciudadanos para controlar a sus gobiernos”.

Esto le lleva a pensar en la necesaria vinculación e incidencia de diseño institucional y responsabilización. Lo que quiere decir el autor es que el potencial de responsabilización varía ampliamente en función de los arreglos institucionales o constitucionales de un país.

Esperamos que este nuevo esfuerzo de la Revista Latinoamericana de Política Comparada sea del interés de nuestros lectores y represente al mismo tiempo un aporte para nuestra disciplina.





PARTE 1

PERSPECTIVAS TEORICAS

El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada

Laurence Whitehead*

Resumen

El presente artículo analiza el sistema presidencialista mexicano desde una perspectiva comparada. En primer lugar se habla sobre las variedades del presidencialismo en las repúblicas constitucionales latinoamericanas que buscan construir regímenes democráticos de alta calidad, con especial atención en la cuestión de la “calidad” de la democracia, y en los aspectos informales y no institucionalizados de los sistemas presidenciales de la región. La segunda parte ofrece un análisis del sistema político mexicano. Finalmente, en la conclusión se consideran algunas reformas que podrían fortalecer la legitimidad presidencial y aumentar la “calidad” de la democracia mexicana.

Palabras claves: *state-crafting*, presidencialismo, democratización, calendario electoral, México.

Abstract

This essay analyses the Mexican presidentialist system from a comparative perspective. In the first part we discuss the variety of presidentialism within the Latin American constitutional republics, which pursue the edification of high-quality democratic regimes, with a special attention on the quality of democracy, and on the informal and non-institutionalized aspects of the presidential systems of the region. The second part of the essay offers an analysis of the Mexican political system. Finally, the conclusion considers some reforms that may fortify the presidential legitimacy and increase the quality of Mexican democracy.

Keywords: *state-crafting*, presidentialism, democratization, electoral calendar, México.

* Este texto fue elaborado en base a la conferencia presentada en el Seminario Internacional sobre Ciencia Política, organizado por Idea Internacional en la ciudad de México, del 6 al 7 de febrero de 2008. Laurence Whitehead es profesor en Nuffield College en la Universidad de Oxford. Sus libros más recientes son *Latin America: A New Interpretation* (Palgrave, segunda edición 2009); *Democratization: Theory and Experience* (Oxford University Press, 2002); *Emerging Market Democracies: East Asia/Latin America* (Johns Hopkins University Press, 2002), entre otras publicaciones. Además, pertenece a la red de estudios sobre Gobernabilidad para el Desarrollo, Red Euro-latinoamericana y dirige el área de estudios mexicanos en el Centro de Estudios Mexicanos de la Universidad de Oxford.



Introducción

Existen varios estudios en la Ciencia Política que contrastan el “presidencialismo” con el “parlamentarismo”. Pero esta dicotomía resulta poco útil para aquellos que están interesados en el tema del diseño institucional. Después de todo, muchas veces los sistemas parlamentarios más exitosos son monarquías (Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia y España). Si el jefe de Estado es determinado por sucesión dinástica entonces no puede haber un presidente elegido directamente para un período fijo y el diseño del sistema democrático tendrá que ajustarse a esta restricción.

De igual manera, en el hemisferio occidental hay varias repúblicas constitucionales con presidentes elegidos que cumplen las funciones de jefe del Ejecutivo, jefe de Estado e inclusive de comandante en jefe de las fuerzas armadas. Después de enraizarse en la conciencia colectiva es muy difícil pensar en la abolición de este sistema. Incluso los pocos intentos para disminuir el dominio del presidencialismo no han prosperado (por ejemplo, el Ejecutivo colegial en Uruguay o el referéndum para pasar del presidencialismo a un sistema monárquico o parlamentario en Brasil). Por esta razón, en vez de debatir el presidencialismo, es más útil analizar las distintas variedades del presidencialismo en las repúblicas constitucionales que buscan construir regímenes democráticos de calidad.

12



2. Reformas, reglas formales y meta-constitucionales

Se puede mirar las variedades del presidencialismo desde una perspectiva formal e institucionalizada, estudiando las normas constitucionales que definen el rol, las atribuciones y obligaciones del poder Ejecutivo en relación con el resto de poderes del Estado o se puede analizar los elementos informales y no institucionalizados de los regímenes. Este ensayo se concentra sobre estos últimos aspectos, enfocándose en el bajo grado de institucionalización, la incursión por parte de una rama del gobierno en las esferas de actividad que deben de ser tratadas por otros y las convenciones tácitas o informales que afectan el comportamiento del poder Ejecutivo.

El análisis de la diversidad de las prácticas en América Latina y, en el caso concreto de México, muestra que sólo una minoría de países cumple estrictamente con las reglas formales. Además, se observa que el cambio de reglas diseñadas para “mejorar los incentivos” puede perturbar los acuerdos tácitos, provocando resistencia emocional o produciendo consecuencias no anticipadas por sus autores. Precisamente, fue esto lo que los reformistas brasileros de la década de los noventa aprendieron lenta y dolorosamente. Por esta razón, las reformas deben adaptarse a los contextos locales y a las costumbres populares de cada

país. Debemos ser modestos con nuestros diagnósticos y prescripciones, por lo que resulta conveniente buscar una evolución incremental (que tiene menos probabilidad de causar daños) que seguir recetas prefabricadas.

3. Las variedades del presidencialismo latinoamericano

3.1 Duración y variedad de mandatos

América Latina tiene una larga historia de gobiernos presidenciales, que va desde los gobiernos más duraderos a nivel mundial hasta los más cortos y fugaces. En un extremo, tenemos los casos de Fidel Castro (45 años en el poder), Stroessner (40 años), Porfirio Díaz (35 años) y quizás Hugo Chávez (que gobierna hace 12 años y ha expresado su buena disposición para “servir la patria” hasta el 2050). En el otro extremo, tenemos en México a Francisco Madero quien duró poco más de un año y fue asesinado junto a su vicepresidente cuando Huerta tomó el poder. Después de esto, México nunca más permitió que un presidente fuera desplazado por su sucesor (el puesto de vicepresidente nunca fue restablecido). En Argentina, después de que fue depuesto el presidente de la Rúa, nada menos que cuatro políticos ocuparon la Casa Rosada –sólo durante una o dos semanas a la vez– hasta que el partido Peronista se restableció y otorgó a los Kirchner el control familiar dinástico.

En lo que dice respecto al cumplimiento total o parcial del mandato (sin extensiones), la norma no es el cumplimiento estricto de la reglas.

En los últimos diez años, cuatro presidentes argentinos, tres presidentes bolivianos y cuatro presidentes ecuatorianos fueron destituidos después de protestas populares o como resultado de un rompimiento del orden civil, mucho antes de completar sus mandatos constitucionales.

El derrocamiento de Fujimori en Perú después de su intento de perpetuarse en el poder por un tercer mandato es otro ejemplo. Del otro lado de la balanza están los presidentes de Brasil, Colombia y Venezuela, quienes, una vez en funciones, cambiaron la Constitución una vez en funciones, no sólo para establecer el principio de la reelección en abstracto sino, lo que es más grave, para que se les permita presentarse como candidatos nuevamente. Los presidentes de Bolivia y Ecuador se encuentran haciendo lo mismo, emprendiendo así una reingeniería constitucional que les permitirá renovar sus mandatos. En contraste, tenemos el caso mexicano, donde todos los presidentes desde 1934 han sido escrupulosos en servir un sólo mandato de seis años. Ni más ni menos. Esta regla y la consigna “sufragio efectivo, no reelección” forma parte del patrimonio político mexi-



cano¹ y son una característica absolutamente central en la vida política mexicana hasta el día de hoy. Existen otras pocas repúblicas (como Honduras antes del 2009) donde se puede observar un apego similar al calendario constitucional. Pero estos son casos alejados de la norma, ya sea bajo condiciones autoritarias o democráticas.

3.2 Presidentes y partidos

En términos de la relación entre presidente y los partidos políticos hay varias configuraciones posibles. Algunos presidentes tomaron el poder y sólo después organizaron sus partidos políticos (Calles, Castro, Perón, Vargas y Balaguer y, más recientemente, Chávez y –quizás– Correa en Ecuador); otros ascendieron al poder a través de partidos políticos tradicionales y bien afianzados (varios presidentes colombianos, uruguayos y costarricenses; Lionel Fernández, Los Colorados paraguayos; quizás Lula y Daniel Ortega; y la gran mayoría de los presidentes mexicanos, por lo menos hasta Zedillo). Algunos llegaron al más alto cargo con el apoyo de partidos políticos que después desecharon (René Barrientos o Manuel Noriega, y quizás Sánchez de Lozada); y otros tuvieron que funcionar dentro de un sistema político caracterizado por estructuras poco consolidadas, sin partidos fuertes ni antes ni después de su investidura (el caso de Fujimori o Batista).

3.3 Presidentes y fuerzas de seguridad

Hasta los años ochenta, la mayoría de los presidentes latinoamericanos ascendieron al poder por vía de la promoción de las fuerzas armadas. Pero también han habido presidentes civiles, quienes con mayor o menor éxito intentaron frenar el poder autónomo de las fuerzas armadas. En Costa Rica, Panamá y Haití éstas fueron abolidas. Sin embargo, son varios los presidentes que han debido esforzarse para prevenir la insubordinación militar (es el caso de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay e incluso Colombia y Venezuela) y dedicarse a cultivar el apoyo de los altos mandos militares (dentro de este punto el control Ejecutivo sobre los ascensos militares es crucial). A pesar de sus poderes formales, tradicionalmente los ministerios de defensa y los comités del congreso de monitoreo no han ejercido sus funciones de control de forma adecuada por lo que sólo el presidente con el grado de comandante en jefe ha tenido la autoridad para resolver la mayor parte de los temas de la política de seguridad.

1 Alan Knight ha comparado esto a los eslóganes de los Progresistas norteamericanos – “Un voto real y no un mandón”.



3.4 *Presidentes y gobierno*

El dominio presidencial es altamente volátil en muchos países y existe bastante variabilidad entre los poderes ejecutivos de la región. En principio, el presidente y su equipo controlan el gabinete y el resto de los funcionarios públicos. Hay reglas formales que ayudan a consagrar esta supremacía (el poder de nominar y destituir ministros y otros funcionarios ministeriales). Sin embargo, varios presidentes han experimentado altos y bajos en su capacidad de dominar sus gabinetes y otras esferas públicas, aún en el transcurso de un mandato presidencial “normal”. Los casos de Salvador Allende, Raúl Alfonsín, Fernando Belaúnde, Francisco Toledo y Humberto Mejía son ejemplos de esto. Pero incluso esta generalización sobre el presidencialismo latinoamericano debe ser matizada: el presidencialismo en Costa Rica o en Uruguay está muy alejado del que existe en El Salvador o en Venezuela.

Existen también diferentes grados de personalización del poder presidencial. En la tradición política mexicana, existe un contraste entre los poderes formales prescritos en la Constitución de 1917 y las prerrogativas “meta-constitucionales” que fueron utilizadas por todos los presidentes del PRI (Partido Revolucionario Institucional) desde 1929 hasta el 2000. A partir de este último año, los poderes informales fueron radicalmente frenados. Pero no todos los presidentes del PRI ejercieron un dominio político uniforme (el contraste entre Carlos Salinas, su predecesor y su sucesor).

3.5 *Presidencia y poder legislativo*

También hay mucha variabilidad en términos de las relaciones entre los diferentes poderes del Estado. Con respecto a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, en un extremo tenemos a los presidentes elegidos democráticamente quienes controlan o excluyen totalmente al congreso electo. Tal como lo hizo el presidente Rafael Correa quien boicoteó las elecciones del Congreso, dejando ese cuerpo sin representante. Por otro lado, tenemos la situación en México donde el Congreso Bicameral conoce cuáles son sus poderes formales; además que cualquier presidente tiene por seguro que los dos partidos opositores más grandes superarán en número a sus partidarios en el Congreso. Entre un extremo y otro, encontramos casos intermedios como el de la República Dominicana, donde debido a las peculiaridades del sistema electoral, el presidente Fernández fue confrontado por un Congreso dominado por los seguidores de su desacreditado predecesor durante la primera mitad de su mandato, y después se benefició de una mayoría legislativa durante la segunda parte de su mandato.²

2 En la literatura dedicada a esta área de estudio, los temas recurrentes son dos: los peligros del mandato



En general, la cooperación y coexistencia estable entre el poder ejecutivo y el congreso es la excepción y no la norma. Es más común una relación con altos y bajos –en la cual cada rama del gobierno se esfuerza por dominar a la otra– que lo previsto por los teóricos originales de la separación de poderes.

3.6 *Presidentes y poder judicial*

En teoría, el poder judicial tendría que mantener el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, pero existen varios estilos diferentes de interacción entre estos poderes. El comportamiento errático y la falta de continuidad pueden ser identificados como rasgos institucionales prominentes. Un presidente que se limita a cumplir estrictamente con los fallos judiciales y con las normas constitucionales, probablemente no será visto como un modelo de virtud republicana sino como un débil representante de su cargo. Pero son pocos los presidentes –incluyendo los que fueron magistrados– que actúan así.

Los intentos de control del poder judicial son recurrentes en la región. Tenemos el ejemplo del presidente Evo Morales de Bolivia, quien intentó reemplazar a los miembros poco colaboradores de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional. A éste se suma el reciente caso de Nicaragua. El problema subyacente es que muchas veces los actores políticos y la ciudadanía no ven a sus Cortes como intérpretes neutrales de la ley. Por lo que se aceptan las sentencias que son benéficas y se rechazan las que no lo son, cuestionando así la composición o el profesionalismo de los tribunales. Hay muchos jueces que carecen de credibilidad y apenas consiguen disfrazar el oportunismo de sus sentencias, aunque en los últimos veinte años es cada vez mayor el número de jueces altamente preparados.

3.7 *Reformas incrementales y modelos contextualizados*

Se podría concluir que el balance del presidencialismo en América Latina no es muy alentador para la “calidad de la democracia” y la “consolidación” institucional. Las varias prácticas que señalo tienden a generar inseguridad y ansiedad, en lugar de estabilidad social y previsibilidad. Pero se puede mirar la cuestión desde otro ángulo, observando los procesos

presidencial fijo y la dificultad que tiene el poder ejecutivo para crear coaliciones –ya que un presidente puede ser obligado a reestructurar su gabinete para generar una coalición de mayoría en el legislativo, introduciendo una pugna de poderes en el “corazón” del gobierno–. De manera más reciente se ha desarrollado una literatura rica sobre “presidencialismo de coalición” en Brasil, donde el ejecutivo busca construir su mayoría congresal, a pesar de la fragmentación partidaria en base a gabinetes “contra natura” entre partidos ideológicamente dispares.



de reforma institucional incrementales y de largo alcance que propician una mayor coordinación entre las diferentes ramas del gobierno. Para mejorar la calidad de la democracia, el camino a seguir será el de crear las condiciones para que puedan funcionar plenamente las instituciones democráticas a través de un proceso incremental de “ensayo-error”.

Esa es la visión que se propone en este ensayo y es también la postura de un grupo de expertos que trabajan actualmente sobre el desarrollo democrático en Brasil desde una perspectiva de “*state-crafting*”.³ Si es posible aplicar esta perspectiva en el caso del Brasil –la mayor república latinoamericana– seguramente se podrá aplicar también en el análisis de la democratización en otros países (incluyendo México). A continuación se presenta una breve descripción del proceso de *state-crafting* de la reforma del presidencialismo en Brasil.

Entre la presidencia fallida de Collor de Mello, que pecaba de casi todos los defectos que O’Donnell considera típicos de una “democracia delegativa”,⁴ y en las presidencias de Fernando Henrique Cardoso en adelante, ha existido un proceso gradual de *state-crafting* democrático desde la inauguración de la Constitución de 1988, la cual estableció un régimen presidencial-parlamentario con horizontes de tiempo alargados, con mejores mecanismos para la resolución de disputas y mayor transparencia. Hay otros ejemplos como el de Uruguay y quizás el de República Dominicana, que también demuestran que no todas las repúblicas latinoamericanas están entrampadas dentro de un equilibrio institucional de “baja calidad”.⁵

El gradualismo e incrementalismo de la perspectiva de *state-crafting* contrasta con la tradición de la Ciencia Política, en la que se analizan los regímenes latinoamericanos usando un modelo idealizado del sistema presidencial de los Estados Unidos como “medida” comparativa. Con esto, no sólo se sobrevalora la estabilidad y funcionalidad del sistema norteamericano, sino que se presenta un caso atípico como modelo universal.

En el hemisferio occidental, sólo en los Estados Unidos el primer mandatario preside claramente una religión cívica que promueve la homogenización.⁶ El monitoreo del sistema por parte de la Corte Suprema, la estructura excepcional y altamente desarrollada de



3 Un ejemplo de esta perspectiva es Lourdes Sola y Laurence Whitehead (coord.), *Statecrafting Monetary Authority*. Oxford: Centro de Estudios de Brasil, 2000.

4 Véase, Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy* 5, Enero de 1994: 56-69.

5 Generalmente, Chile tiene puntajes muy altos en este dominio. No hay duda que su presidencialismo democrático está altamente institucionalizado en comparación con otros países de la región. Sin embargo, el Congreso chileno sigue desterrado de la capital y la Constitución vigente no tiene un origen democráticamente legítimo. También cuando se habla de la “calidad” de esta democracia hay que considerar que un marco institucional muy rígido puede convertirse en una camisa de fuerza, apartando a los votantes de sus mandatarios. El caso chileno conduce a una reflexión: estas características llevadas al extremo pueden constituir un impedimento para el *accountability* de un régimen presidencial desinstitucionalizado.

6 También existe una religión democrática cívica bastante fuerte en Costa Rica, pero esta es una sociedad pequeña y, además, la unidad nacional se forja a través del proceso electoral y no a través de la presidencia.

la ley constitucional y la judicialización de la política⁷ en los Estados Unidos tampoco tienen contraparte. Además, no existe ningún poder hegemónico externo, ninguna autoridad internacional legal o ningún imperativo de seguridad que pueda limitar la discreción presidencial norteamericana y no existe ningún ex-presidente de los Estados Unidos que se ha exiliado o ha buscado el apoyo de defensores externos. En contraste, todos los demás jefes de Estado de la región deben lidiar con las potenciales limitaciones externas y, hasta hace poco, casi todos los antiguos presidentes latinoamericanos tuvieron que enfrentarse a la posibilidad de retaliación después salir de sus cargos. Muchos siguen buscando asilo o protección profesional en el exterior.

Existen dos medidas para juzgar la calidad de las configuraciones institucionales: se puede comparar la práctica real con un modelo ideal, o se puede contrastar una práctica con lo que se considera el ejemplo de “mejor prácticas” en el mundo real. En el primer caso, la naturaleza unidimensional de la idealización puede impedir un análisis realista de las posibilidades; y en el segundo, el problema es la capacidad (y conveniencia) de transferir las prácticas de un país a otro. Ha existido una tendencia entre algunos especialistas del presidencialismo de considerar que el sistema norteamericano no sólo es el “mejor caso” sino también el “modelo ideal”, argumento que multiplica la posibilidad de un juicio distorsionado.

En resumen, los modelos de política presidencial y de diseño institucional que se basan sobre el ejemplo *sui generis* de los Estados Unidos, probablemente no resulten útiles para comprender la política presidencial de América Latina. Si las lecciones comparativas son inapropiadamente generalizadas, lo más probable es que se pierda la capacidad de ver lo que pasa en cada contexto específico. Así también se debe evitar prescribir reformas en base a modelos ideales o idealizados. Nadie prescribiría el sistema chileno establecido con la Constitución de 1980 como modelo universal. Para prescribir reformas se precisa analizar la estructura y prácticas informales específicas y, sobre todo, ser modesto y prudente, pretendiendo encontrar un cambio incremental en lugar de proponer modelos que supuestamente tienen una aplicación “universal”. Con estas consideraciones en mente, miremos los aspectos específicos del presidencialismo mexicano.

7 De los 44 presidentes norteamericanos, 26 han sido abogados (incluyendo a Obama, quien fue profesor de Derecho).



4. El presidencialismo en México desde 1917

Los poderes formales de la presidencia mexicana inscritos en la Constitución de 1917 son relativamente restringidos en comparación a los de otros sistemas presidenciales. El congreso y la soberanía formal de los Estados constituyentes de la federación limitan al poder presidencial. Estas “reglas del juego” surgieron de la revolución anti-porfiriana. Pero existe una concepción alternativa de liderazgo, que en su forma más extrema puede etiquetarse como “imperial” (por ejemplo Iturbide y Maximiliano).

Las presidencias más estables se han basado en un equilibrio entre la aplicación de normas que limitan el poder del gobierno y las reglas meta-constitucionales que han permitido un dominio firme y personalizado del poder. Porfirio Díaz estableció un gobierno personalizado que duró treinta y cinco años disfrazado por las formalidades constitucionales. El PRI mejoró la fórmula e institucionalizó su ascendencia como partido dominante por un período dos veces más largo. Así, superó la imperfección clave del sistema porfiriano —el jefe de Estado irremplazable— estableciendo la regla del estricto cumplimiento de mandatos de seis años.

4.1 Calendario electoral y partido dominante

Lo excepcional en este caso es que ciertas reglas no sólo se convirtieron en una rutina sino que casi se sacralizaron —elevándolas hasta por encima de la esfera del control humano—, mientras que otras se transformaron en simples formalidades o adornos decorativos. Así, el calendario fijo de la Constitución de 1917 fue un imperativo incuestionable, pero muchas de las otras provisiones constitucionales limitantes fueron desvirtuadas con total impunidad, gracias a la disciplina del partido en el poder y su apoyo a una serie de poderes meta-constitucionales para el presidente.

El período presidencial sexenal puede ser ampliamente definido por las alternativas que rechaza, tales como: la gobernanza dinástica, la perpetuación en el poder, el golpismo, la deliberación militar, el ejecutivo dividido y el mandato demasiado corto o inseguro (imposibilitado de implementar políticas efectivas y duraderas). Lo que convierte a estas máximas cautelares en un imperativo categórico del atrincheramiento del período sexenal, reforzado por prácticas políticas que controlan el comportamiento de todos los contendientes al poder, y la sistematización de los ritmos temporales resultantes en el marco de una doctrina republicana.

La idea de un calendario electoral sistemático remonta a la Constitución de 1857, sino antes. La primera elección presidencial pos-revolución realizada en septiembre de 1920,



reafirmó el ciclo electoral cuatrienal que existía antes de la revolución y que persistió bajo la administración de Porfirio Díaz. La necesidad de llevar a cabo otra elección en 1910 precipitó la crisis de sucesión, la cual terminó con la dictadura de Díaz. Cuando surgió un sucesor electoralmente viable para reemplazar a Carranza (el ganador constitucional), éste huyó (y murió) en 1920, y se produjo la primera elección de la era pos 1917.

La gran innovación electoral de la revolución fue reemplazar las elecciones indirectas del siglo XIX por elecciones directas basadas, en principio, en el derecho al sufragio universal. Bajo este sistema los votantes no elegían a sus líderes sino que ratificaban el resultado de las contiendas electorales entre las élites. El calendario electoral se hizo parte de este ritual de ratificación ordenado del dominio de la “familia revolucionaria”. La existencia de una agenda electoral fiable, los informes anuales del presidente al congreso y el cumplimiento de rutinas institucionales pre-acordadas, también generaron un sentido de disciplina que sirvió para contener los excesos personalistas de los generales revolucionarios y de otros agentes de poder.

Con el paso del tiempo se estabilizó este acuerdo colectivo. El asesinato de Obregón, mientras intentaba asegurar su reelección en 1928, y el exilio de Calles cuando intentó interferir con las decisiones de su sucesor Cárdenas en 1935, fueron momentos esenciales en la transformación de la rutina constitucional pos-revolucionaria. Pero estos puntos de viraje fueron solamente los eventos más dramáticos de un proceso de *state-crafting* aún más complejo.

A nivel federal, este proceso implicó la construcción del PNR (Partido Nacional Revolucionario, actual PRI), y la extensión de la norma de la no reelección al congreso. Los poderes de nominación de un partido gobernante centralizado terminaron con la indisciplina de las facciones legislativas preexistentes. Los procesos electorales en los estados y las municipalidades se mantuvieron descentralizados hasta los años cuarenta pero se aplicaron al calendario electoral y a la norma de la no reelección. El sistema centralizado de resolución de conflictos del PRI y la circulación disciplinada de las élites se consolidaron en todo el territorio, mientras que las reglas se arraigaron a nivel local. Sin embargo, este proceso implicó también una creciente aceptación del dominio presidencial y del “derecho de último recurso” del partido dominante.

Esta combinación de elementos afianzó la estabilidad del sistema presidencial. De esta manera, cada presidente estaba obligado a trabajar con los gobernadores que habían llegado a sus cargos bajo el mandato anterior, y sólo lograba el apoyo y la lealtad de todos los gobernadores elegidos durante su mandato cuando nominaba a su sucesor. Así, se sacralizó el cronograma electoral a nivel federal y el sistema permeó todo el territorio nacional. El proceso de nominación presidencial sexenal se transformó en un ritual que llegó a ser reverenciado. En tiempos más democráticos es fácil subestimar el significado de la



“religión cívica” centrada en la presidencia calendarizada con antecedentes incluso pre-coloniales.⁸

Este sistema también abrió espacio para liderazgos fuertes y proyectos ambiciosos, ya que se esperaba que cada presidente ejerciera poderes transformadores para resolver los problemas de la nación. En este caso, el presidente tenía poderes amplios —era elegido directamente, controlaba el partido dominante y poseía el capital político generado por la Revolución— y sabía que sólo tenía un tiempo determinado para dejar su marca. La lógica de una presidencia sexenal poderosa está presente en la nacionalización de las petroleras extranjeras en 1938, la purga sindical en 1948, el aplastamiento de la rebelión estudiantil en 1968, la nacionalización de los bancos en 1982, la extensión o radicalización de las privatizaciones a comienzos de los años noventa y la participación militar en la actual guerra anti-narcóticos. No existe otra fuente de poder capaz de competir con Los Pinos⁹ cuando se trata de movilizar energías políticas de esta envergadura.



4.2 *Presidente y fuerzas de seguridad*

Es crucial el dominio del presidente mexicano sobre las fuerzas armadas, la policía y el aparato de seguridad. En otros países de la región no está claro hasta qué punto el comandante en jefe nominal puede imponer su autoridad antes de enfrentar resistencia abierta o deslealtad. El sistema mexicano también sufrió esta limitación sólo superada con la revolución, la creación del PNR, la promoción de los civilistas después de 1946 y la derrota del desafío *henriquista* en 1952. La autoridad presidencial en este dominio también se afirma cuando se debe neutralizar a los rivales (el sindicato de trabajadores petroleros, la rebelión Zapatista o los narcos, por ejemplo). Una de las razones por las cuales los mexicanos confían tanto en que sus presidentes cumplirán el mandato único prescrito por la Constitución, se debe a que sienten que la ciudadanía puede contar con las fuerzas del orden para proteger al presidente, obedecerle en una emergencia y para transferir su lealtad sin vacilar al sucesor designado legalmente.¹⁰

8 Existe una larga historia de sacralización de los calendarios en México. Véase, por ejemplo: E. G. Richards, *Mapping Time: The Calendar and Its History*. Nueva York: Oxford University Press, 2000, especialmente el capítulo 14 (segunda parte), “Los calendarios Maya y Azteca,” pp. 186-195.

9 Los Pinos hace referencia a la residencia oficial del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

10 La intención no es ignorar los aspectos problemáticos de las relaciones cívico-militares ni la politización de algunas agencias en México; al contrario, se deben considerar estos elementos en perspectiva comparada.

4.3 Continuidad y personalismo

No existe ninguna otra república con una presidencia pre-limitada de seis años y sin vicepresidente. Ningún presidente mexicano desde 1920 ha tenido que ceder su puesto, ni siquiera por un período corto. Esta sucesión ininterrumpida de autoridades constitucionales competentes, es casi con seguridad un récord mundial –mejor que el de los Estados Unidos, con sus asesinatos, sustituciones de vice-presidenciales e interludios de enfermedad presidencial–. Es precisamente esta continuidad la que estabiliza el poder ejecutivo mexicano, pero no conlleva necesariamente a lo que Cossío Villegas etiquetó como “el estilo personal de gobernar”. De hecho, aunque esto sea verdad para las presidencias de Echeverría o Salinas, hay estudios más recientes que minimizan la importancia del personalismo de la presidencia de México.

Al menos desde Cárdenas, México no ha tenido nadie equivalente a Chávez o Vargas en la presidencia. De hecho, muchas de las grandes agencias estatales, como el Banco de México o PEMEX (Petróleos Mexicanos) entre otras, son entidades casi autosuficientes. La capacidad del jefe de Estado para interferir en el funcionamiento normal de estas grandes agencias de gobierno es muy limitada. El presidente tiene poderes de supervisión, nombramiento y dimisión, pero estos poderes sólo sirven a sus propósitos si son utilizados con criterio. La presidencia también depende de su equipo, sólo ocasionalmente puede remodelar o reorganizar el gabinete y puede no disponer de los recursos suficientes para oponerse a un secretario de Estado fuerte. Al aproximarse el final de su sexenio, los ministros dejan de “depender” del presidente. Algunos compiten entre sí para sucederlo, otros buscan favores de quien probablemente ocupará la próxima presidencia, mientras que otros cultivan opciones de carreras alternativas como: gobernadores, congresistas, o también opciones de trabajo en el sector privado. Al conocer de antemano el período de gobierno, también se conocen los límites de las facultades presidenciales, sus poderes clientelares y sus capacidades de represalia.

4.4 Presidente y su partido

Existe una relación fuerte entre el presidente y su partido (que fue el PRI hasta el 2000, y después de esa fecha el PAN –Partido Acción Nacional–). Aquí es pertinente realizar una comparación con los Estados Unidos. Independientemente de qué partido ocupe la Casa Blanca o controle la mayoría en el Congreso norteamericano, existen dos partidos representativos que son permanentes y parcialmente autónomos, además tienen sus propias inclinaciones pragmáticas e ideológicas y sus fuentes independientes de financiamiento.



Dentro de este sistema, se seleccionan los candidatos a través de elecciones primarias y convenciones partidarias, que no son necesariamente controladas desde arriba e incluso se puede decidir no volver a nombrar al presidente titular. Después de todo, ningún partido sabe si estará en el gobierno o en la oposición en el siguiente período. Por lo tanto, se han desarrollado estructuras de partido que son independientes del aparato estatal.

Esto contrasta marcadamente con el funcionamiento del PRI. Hubo un breve período en 1940, cuando se impulsó y permitió la realización de primarias en los partidos, pero esto generó un intenso conflicto entre facciones que, durante casi medio siglo después de 1951, obligaron a que los nombramientos fuesen manejados desde arriba. El presidente de turno nombraba al presidente del partido, y este último transmitía instrucciones “desde el palacio” al partido gobernante. Los gobernadores también ejercían poderes similares sobre el partido a nivel de los estados. Es así como se alentaba a los grupos rivales a permanecer en el partido, evitando que se separen de él y lo desafíen desde afuera. De esta manera, cuando el presidente daba paso a su sucesor el partido también seguía su camino. En cierto sentido, el partido se mantenía como una institución permanente, aunque también actuaba como un mecanismo de transición para una sucesión de proyectos políticos presidenciales bastante distintos entre sí. En cualquier caso, el partido dominante nunca restringió las opciones presidenciales, aunque esto se haya convertido en una preocupación para muchos partidarios del PRI al término de la presidencia de Salinas.¹¹

El PAN fue siempre un partido más programático que el PRI, por lo que se podría esperar que la relación partido-presidente se aproximara más al modelo norteamericano con su llegada al poder. Muchos observadores consideran que el PAN ha luchado por definir un rol en el gobierno un tanto distinto del que tuvo tradicionalmente el PRI. Sin embargo, aunque su historia e intereses sean distintos, no ha sido fácil para el PAN librarse de la expectativa habitual, la cual debe servir como instrumento de los titulares a cargo de la presidencia; y si el PRI regresa a la presidencia hay motivos suficientes para anticipar que adoptará su postura tradicional. El PRD (Partido de la Revolución Democrática) también muestra tendencias similares. Pero hay que tener en cuenta que a partir de 1997, sucede lo contrario al modelo que predominó durante setenta años, los presidentes mexicanos han tenido que cogobernar con una mayoría opositora en el congreso. Todo parece indicar que este modelo se mantendrá por un tiempo indefinido.

11 Bajo el mandato de su sucesor el partido estableció “candados” destinados a reducir la autonomía de los llamados “tecnócratas” y reintrodujo elecciones primarias, aunque es debatible si estas reformas limitaron de forma duradera la discrecionalidad del liderazgo del partido “desde arriba”.



4.5 *Presidente y congreso*

El congreso ejerció un considerable grado de autonomía durante los años veinte, en parte como resultado del poder garantizado por la Constitución para validar su propia elección. Aunque esta facultad fue transferida al IFE (Instituto Federal Electoral) en 1990, se han acentuado otros aspectos de la separación de poderes con el desmantelamiento de la disciplina extra-constitucional ejercida por el PRI, al menos a nivel federal. Así, los presidentes Zedillo, Fox y Calderón se quedaron a merced del congreso, después de generaciones durante las cuales se acostumbraba minimizar el rol del poder legislativo. Al presidente se le puede negar el permiso de viajar al extranjero; sus poderes de aumento presupuestario y fiscal están mal definidos y son más débiles que en la mayoría de las otras repúblicas de la región; muchas reformas requieren una modificación constitucional, lo que implica la aprobación de dos tercios del congreso.

En resumen, desde 1997 México ha oscilado entre un exagerado dominio presidencial y una cogobernabilidad inusualmente fuerte. Los mecanismos de negociación y resolución de conflictos son todavía incompletos y poco probados. Esto produce un desequilibrio en la formulación de políticas federales, la cual se ve agravada por la consolidación de un sistema aproximadamente tripartito, con fuertes antagonismos entre partidos que son reforzados por la constante sucesión de contiendas electorales (hay elecciones legislativas trienales y un cronograma continuo de elecciones para los gobernadores de los estados). Así, por un lado existe una expectativa socialmente legítima de que el presidente sea fuerte, mínimamente coherente y eficaz; pero por otro lado el legislativo posee ahora poderes de veto considerables. En consecuencia, el poder judicial, que era bastante dócil, ahora se ve obligado, cada vez con mayor frecuencia, a reinterpretar los términos de la Constitución y a arbitrar entre los poderes del Estado en conflicto.

4.6 *Presidencia y gobernadores*

Hasta 1989 cada gobernador pertenecía al partido gobernante y por lo tanto debía su lealtad al líder presidencial. Esta situación cambió gradualmente durante la década de los noventa. Hoy en día la gran mayoría de gobernadores (incluyendo al jefe del Distrito Federal) pertenecen a los partidos de oposición. Los gobernadores más importantes se consideran rivales políticos y al mismo tiempo se ven como posibles sucesores del presidente. El jefe del Distrito Federal está especialmente posicionado para actuar como “líder nacional de la oposición”. El gobernador del Estado mayor (el Estado de México) tiene una potencialidad parecida. Incluso, los gobernadores que están en el partido político del actual presidente pueden considerarse como competidores para el control del partido. Por lo tanto, el



“tira y afloja” entre el presidente y el poder legislativo se evidencia igualmente en las relaciones entre el ejecutivo federal y sus homólogos en los estados. Al mismo tiempo, todos los gobernadores, independientemente del partido al que pertenezcan, tienen un fuerte interés en llegar a un entendimiento y a una buena relación de trabajo con las autoridades federales. Nuevamente, el equilibrio entre cooperación y rivalidad está siempre en juego, y puede ser que el poder judicial se vea obligado a resolver estos obstáculos.

4.7 *Presidente y opinión pública*

La opinión pública y el electorado (hoy más informado e independiente) tienen un papel cada vez más importante en minimizar las pugnas entre los poderes, especialmente cuando estos se inclinan persistentemente en contra del presidente titular. En México, tal como en la mayoría de los países, la presidencia constituye una poderosa plataforma para que un político experimentado se comunique directamente con el pueblo por encima de la clase política, redefiniendo la agenda y movilizándolo a su favor. Sin embargo, hay que saber gestionar hábilmente este canal de comunicación.

Los líderes del PRI, como Díaz Ordaz, fueron capaces de suprimir la disidencia y frenar las críticas. Pero hace tiempo que desaparecieron los antiguos instrumentos de censura e intimidación. Hasta López Portillo y Salinas se tuvieron que comunicar más con el electorado y disminuir el uso de la represión. Aunque terminó ganando la batalla, el presidente Fox tomó un riesgo cuando “flirteó” con el desafuero de López Obrador cuando éste fue contendiente a la presidencia en el 2006. El presidente Calderón también necesita cultivar la comprensión y el apoyo popular, dada la controversia sobre su victoria electoral inicial y las distintas emboscadas institucionales que enfrenta.

4.8 *Presidente y fuerzas vivas*

Aunque se pueda provocar un impacto directo sobre la opinión pública desde la presidencia, mucho depende de la actividad de los intermediarios —de los medios de comunicación, de quienes financian la política, y de las fuerzas vivas de la sociedad mexicana en general.

Tradicionalmente, todo era fuertemente orquestado por el partido gobernante y sus dirigentes nacionales, pero hoy en día los intermediarios son más libres y tienen mayor capacidad para dar voz a sus convicciones e intereses. La reciente promulgación de la Ley Televisa ha sido interpretada como un indicador importante del creciente poder de los medios privados de comunicación.

La capacidad para controlar los mensajes que se transmiten y para contrarrestar las crí-



ticas de la sociedad pueden disminuir aún más, dado las nuevas normas sobre el financiamiento público de las campañas electorales. En un momento en que varios de los presidentes de la región están reconquistando un poco de control sobre los intermediarios antagónicos, México se destaca por la clara disminución de autoridad ejecutiva en esta área.¹²

Conclusión: La democratización de la presidencia mexicana

¿Cuáles son las posibles rutas para un presidencialismo democrático fortalecido en México? Mi objetivo no es presentar un programa integral para una estructura política nueva. Creo en las reformas incrementales y en el proceso de “ensayo y error” cuando se trata de construir un Estado democrático y no en “modelos universales” o en un proceso de innovación integral basado en principios racionalistas con una tendencia napoleónica. Al contrario, el cambio incremental se basa en la suposición de que las imperfecciones pueden corregirse. La diversidad de escenarios que se encuentran en América Latina ofrece muchos ejemplos sobre posibles reformas. Así, señalaré lo que vale la pena conservar en el sistema actual mexicano. ¿Cuáles son las reformas más urgentes? ¿Qué mejoras parciales pueden considerarse? Y finalmente, ¿qué peligros hay que evitar?

El fuerte compromiso de México con un calendario electoral altamente predecible y la expectativa de que todos los funcionarios completen sus mandatos y luego se vayan, son elementos valiosos en el proceso de institucionalización de la democracia que no deben ser puestos en peligro. Adicionalmente, el control civil sobre las fuerzas de seguridad es un logro vital. La unidad del ejecutivo federal (sin vicepresidente, sin viceministro) tiene su mérito y no debe ser dejada de lado, dada la inestabilidad que podría causar la movilización de una parte del establecimiento político sexenal contra otro. La separación de poderes y el pluralismo engendrado por la autonomía de los estados y las municipalidades es otra ventaja democrática que debe conservarse e incluso desarrollarse. Las instituciones estatales especializadas también deben ser fortalecidas y perfeccionadas, pero no desmanteladas (a pesar de que algunas de las críticas que han merecido el IFE, el Banco de México y la Suprema Corte, han estado bien fundadas).

12 Una manera de trazar la evolución de esta tendencia es analizando la cobertura de los medios en los últimos 10 años de los discursos anuales del presidente hacia el Congreso. Hay que tener en cuenta también que los poderes del ejecutivo están siendo modelados y erosionados por fuerzas externas, concretamente por la globalización, la interdependencia económica, los fenómenos transnacionales tales como el cambio climático, migraciones, el tráfico de drogas, las redes criminales globales, y también, aunque de forma menos obvia, por el impacto de las normas internacionales. Véase, por ejemplo, Mónica Serrano y Mats Berdal, *Transnational Organized Crime and International Security: Business and Usual*. Boulder CO: Lynne Rienner, 2002, especialmente el capítulo 12 de Mónica Serrano y María Celia Toro, “From Drug-Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America”.



Son esenciales también la libertad de asociación y de expresión, no sólo deben conservarse sino que deben difundirse y reforzarse. La situación en términos de los derechos humanos y la seguridad ciudadana es mucho menos satisfactoria. En los últimos veinte años hubo algunos avances institucionales en ambas áreas. Sin embargo, éstas deben ser consolidadas y, en medida de lo posible, deberían ser extendidas hacia otras esferas.

También existen otras áreas que necesitan reformas bastante urgentes. Por ejemplo, no hay consenso sobre la legitimidad del actual proceso electoral. El público es bombardeado con promesas políticas en sucesivas campañas electorales, pero la regla de no reelección no obliga a los titulares de los cargos a rendir cuentas al electorado al final de sus mandatos. Adicionalmente, las ramas del gobierno no están coordinadas adecuadamente. Y por último, el equilibrio entre el poder de iniciativa y la capacidad de monitorización y de control de poder del sistema se inclina hacia el obstruccionismo. En consecuencia, existe un creciente riesgo que la oficina de la presidencia pueda ser socavada, a pesar de su rol central en el imaginario colectivo mexicano. Tomando en cuenta el diagnóstico que acabo de presentar: ¿cuáles son las prioridades?



Potenciar las instituciones y normas

La reciente reforma política ha tratado de restablecer la confianza en el proceso electoral en general y en el IFE en particular. Especialmente, después de la experiencia con las disputadas elecciones del 2006 y del 2009, hay que fortalecer el poder de supervisión de las autoridades electorales y de los medios de difusión (en un sentido democrático). Sin embargo, cualquier reforma en este sentido sería inútil, salvo que la ciudadanía la vea como una expresión de cooperación entre los partidos y no como una manifestación de desprecio de la clase política hacia la opinión e intereses del público en general. Sin embargo, por muy necesario que resulte el fortalecer estas instituciones, esto sólo resuelve una pequeña parte de los problemas existentes.

Otra posible reforma –que está siendo adoptada– es coordinar todas las elecciones estatales y federales con un sólo día electoral en cada año. Esto podría reducir los problemas provocados por la sucesión interminable de contiendas electorales, las cuales dejan un tiempo muy corto para desarrollar políticas de fondo. También, podría mejorarse la forma como se negocian y se resuelven los conflictos inter-rama (a través de protocolos más estables o la regulación del ciclo presupuestario anual, por ejemplo), y la coordinación entre el gabinete federal y los gobiernos estatales.

Estos elementos de *state-crafting* pueden, de forma modesta, mejorar la funcionalidad del régimen democrático presidencialista en México, pasando a posibilidades más ambi-

ciosas: la revocación de la regla de no reelección o el establecimiento de un régimen parlamentario-presidencial (con un primer ministro nombrado por el presidente pero que responde ante el congreso, por ejemplo), son innovaciones mucho más drásticas y potencialmente desestabilizadoras, las cuales sólo serían fructíferas si, ante una crisis muy profunda, hubiera previamente un entendimiento informal que abarcara a la gran mayoría de la población.

Evitar los peligros

28



Por último, cuáles son los peligros que hay que evitar. Aunque exista un argumento a favor de convocar una asamblea constituyente para reescribir la Constitución (una medida que tuvo buenos resultados en Brasil en 1988), este paso no debe tomarse a la ligera y es probable que no funcione bien en el actual clima político de México. Otras experiencias más recientes en América del Sur han demostrado que estas asambleas pueden generar inseguridad y polarización en vez de sentar las bases de un nuevo orden político duradero. Sería mejor que los mexicanos negociaran reformas parciales y graduales según las normas previstas por la Constitución de 1917. La prioridad es lograr que el sistema de 1917 funcione en todo su potencial.

Con esto en mente, se podría implementar un nuevo conjunto de normas presidenciales. Incluso se podría volver al mandato presidencial de sólo cuatro años y reintroducir así el cargo de vicepresidente, permitiendo a los votantes elegir al vicepresidente como sucesor si aprueban el camino trazado por el último presidente. Esto combinaría los beneficios de la continuidad y del mandato limitado. No es tan claro si un mandato de cuatro o cinco años debe asociarse a la posibilidad de un segundo (y único) mandato consecutivo. Esta reforma (bastante común en el resto de América Latina) es más realista que la opción parlamentarista-presidencialista (que implicaría una ruptura demasiado drástica con las ideas y experiencias mexicanas sobre el liderazgo presidencial), pero la tradición de no reelección también es muy convincente, especialmente aplicable a los presidentes y gobernadores. En cambio, permitir la reelección en el congreso con límites sobre los mandatos podría mejorar el profesionalismo, la rendición de cuentas y las estructuras de carrera de los legisladores mexicanos, y así posiblemente reducir las fricciones que surgen del uso excesivo del veto. De todos modos, se recomienda que cualquier cambio en la regla de no reelección sólo entrará en vigor después de que hayan salido del poder quienes la hayan propuesto. Esto marcaría una diferencia con respecto al resto de América Latina y es esencial para que la opinión pública mexicana crea en los beneficios colectivos de una reforma de esta envergadura.



PARTE 2

**CALIDAD DE LA
DEMOCRACIA**

Measuring Success in Democratic Governance*

Scott Mainwaring, Timothy R. Scully, and Jorge Vargas-Cullell

Abstract

In this article, we present measures of democratic governance to give a sense of how Latin American countries have fared since the early 1990s. The rest of the book discusses reasons for success and failure in democratic governance, but first it is necessary to provide a descriptive map of which countries have been more or less successful on which dimensions of democratic governance. Our evaluation is concerned with the extent to which democracies enhance citizen well-being and protect citizen rights. We provide an empirical mapping of how Latin American countries have fared since the early 1990s on a wide array of governance issues that are infrequently brought together to provide a medium time perspective.

In addition to providing this descriptive map, we hope to stimulate thinking about how to conceptualize and measure democratic governance. The closest existing measures are of effective governance in general (e.g., Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2003, 2005, 2006, 2007, 2008) rather than specifically democratic governance, and of the quality of democracy based on its procedural ideals (Diamond and Morlino 2005; Levine and Molina 2006). Our enterprise is different, and we believe it merits an effort to create a systematic approach to measurement.

Keywords: democratic governance, empirical mapping, procedural ideals, measurement.

Resumen

En este artículo introducimos las medidas de la gobernanza democrática, para así analizar cómo los países latinoamericanos se han desenvuelto desde los inicios de los años 90. El resto del libro *Democratic Governance in Latin America*, discute las razones para el éxito y fracaso en la gobernanza democrática, pero primero es necesario proveer un mapa descriptivo de los países que han tenido mayor o menor éxito en las diferentes dimensiones de la gobernanza democrática. Nuestra evaluación está enfocada en la medida en que las democracias mejoran el bienestar ciudadano y protegen los derechos de los mismos. Así, proveemos un mapeo empírico de la manera cómo los países latinoamericanos se han desempeñado en varios temas de gobernanza, los cuales en conjunto permiten establecer una perspectiva a mediano plazo.

Adicionalmente, queremos promover la discusión sobre la forma cómo debería conceptualizarse y medir la gobernanza democrática. Las medidas existentes hacen referencia a la gobernanza en general (e.g., Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2003, 2005, 2006, 2007, 2008) en lugar de basarse en la gobernanza democrática en particular y en la calidad de la democracia basada en los ideales de procedimiento (Diamond y Morlino 2005; Levine y Molina 2006). Nuestra iniciativa es diferente y creemos que responde al esfuerzo de crear un acercamiento sistemático para la medición.

Palabras claves: gobernanza democrática, mapeo empírico, ideales de procedimiento, medición.

* Publicado originalmente en Enero de 2009 en el libro *Democratic Governance in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Reimpresión autorizada por Stanford University Press, Board of Trustees of the Leland Stanford Jr. University, Copyright (c) 2010, License date 2/14/2011.



Introduction

A measurement of democratic governance allows researchers and policy makers to chart change over time in a given country and to compare across countries with some precision. It enables us to move from impressionistic assessments to more careful measurement.

We measure performance in nine dimensions of democratic governance: the level of democracy, ensuring respect for the rule of law, control of corruption, promoting economic growth, maintaining inflation under a reasonable level, reducing poverty, job creation, improving education, and providing citizen security. The basic assumptions underlying the analysis are twofold; that

1. these outcomes profoundly influence citizens' and societies' present and future well-being, and
2. governments and states significantly influence these outcomes.

We do not test these commonly held assumptions but rather provide a descriptive map to capture variance in the quality of democratic governance for twenty Latin American countries for the post-1990 period. Contrary to analyses that lump Latin America together as a more or less undifferentiated region with converging trends, we highlight differences across countries.

In recent years, there has been a proliferation of different indices to measure the quality of governance and the “democraticness” (i.e., the level of democracy) of a political regime. In relation to the existing literature on these subjects, we hope to make four contributions. First, we measure success in democratic governance. This endeavor is new and, we believe, worth undertaking. The most significant effort to measure good governance focuses on perceptions about the quality of policy and policy implementation (Kaufmann et al. 2003, 2005, 2006, 2007, 2008). In contrast, we believe that success in governance is best measured by actual results. We do not examine the relationship between the quality of policies or institutions and outcomes, but we assume that in the medium to long term, good outcomes result to a significant degree from good policies and/or institutions. The work on quality of democracy is valuable, but because of its focus on procedural aspects of democracy, it is narrower than our purview.

Second, we incorporate more objective indicators about government performance and outcomes than most existing works on related subjects. Because we focus on success in democratic governance, primary attention to outcomes is in order, since they affect citizens the most.

Third, because citizenship is core to democracy, we focus on aspects of democratic governance that have a great impact on citizens. This is not a focal point of Kaufmann et al.'s



work on good governance or of the work on quality of democracy. Finally, we focus on results over the medium term, which we operationalize as fifteen years. Year-to-year assessments of Latin America can be valuable, but sometimes the medium term perspective gets lost in the sea of immediate, short-term analyses.

Many analysts have based their expectations about future performance on recent past performance, leading to exaggerated optimism or pessimism, depending on the case and year, and to dubious analytic framing of questions and answers.

2. Case selection of countries

Although the way we assess the quality of democratic governance might be useful for other regions of the world, we limit our selection of countries to Latin America. We include the twenty countries of the western hemisphere in which Spanish, Portuguese, or Creole is the official language or one of the official languages: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela.

Among the 20 Latin American countries, two have consistently (Cuba) or usually (Haiti) had authoritarian regimes since 1990. We include them for purposes of comparison, but we do not regard them as cases of democratic or even semi-democratic governance. Therefore, we include 20 countries in the tables in this article, but we have 18 cases of democratic or semi-democratic governance.

3. Dimensions of democratic governance

Democratic governance refers to the capacity of democratic governments to implement policies that enhance citizen well-being and rights. In turn, a *democracy* is a regime 1) that sponsors free and fair competitive elections for the legislature and executive; 2) that allows for inclusive adult citizenship; 3) that protects civil liberties and political rights; and 4) in which the elected governments really govern, the military is under civilian control, and other armed actors do not dictate policy.

The nine dimensions of democratic governance that we examine are:

1. the level of democracy
2. rule of law
3. control of corruption



4. economic growth
5. inflation
6. job creation
7. poverty
8. education
9. citizen security

We chose these nine dimensions because citizens, social scientists, international institutions, politicians, and policy makers widely view them as very important. Our intention is not to be exhaustive, but rather to capture multiple important aspects of democratic governance. Because we wanted parsimony, it was important to select dimensions that were theoretically discrete. Of course, it is essential to focus on policy outcomes that are significantly affected by government and state policies and actions.

We focus on issues that citizens have identified as salient in public opinion surveys and those that have a profound impact on citizen well-being. This focus on citizen opinion and well-being is in order because more than their nondemocratic counterparts, democracies have obligations toward their citizens. According to democratic theory, the “*demos*”—the people—is the source of legitimacy for the regime (Sartori 1987). Stated in terms of principal/agent theory, the citizenry is the principal that elects public officials as its agents to carry out public responsibilities on its behalf.

The list of issues that one could include under the rubric of effective democratic governance is endless. We limit our attention to a few of the most important among them. We concentrate on policy outcomes more than policy processes. This decision enables us to exclude a wide array of issues and to concentrate on the ability of political systems to enhance citizen well-being and rights. Although processes are important in democratic life, citizen well-being is most affected by outcomes.

Following the distinction of Foweraker and Krznaric (2000), the first of these nine dimensions—how democratic the regime is—is *intrinsic* to the procedural ideals of liberal democracy. The second dimension, rule of law, is both intrinsic and partly extrinsic to democratic governance.

Some nondemocratic regimes have well-functioning institutions of the rule of law, and in this sense, both democratic and nondemocratic governments can observe the rule of law. In a democracy, however, ensuring respect for the rule of law entails two distinctive tasks without which a democratic regime is severely hampered. The legal order must uphold the rights of citizens and noncitizens, and it must ensure that power holders are subject to the law (O’Donnell 2004). The other seven dimensions are *extrinsic* to democracy as a political regime. They refer to outcomes of all governments, whether or not they are democratic.



Although these measures could be used for shorter time periods, we are interested in how countries have fared over an extended period. For most dimensions, we therefore constructed country-level measures for a fifteen-year period since the early 1990s. We look at the medium term because it takes an extended period of time for governments to address most pressing issues. In addition, for some dimensions of governance, especially economic growth, there is a lot of “noise” in short-term performance.

The fifteen-year period has three advantages. Most important, it is long enough that the “noise” of short term economic fluctuations caused by idiosyncratic factors is considerably reduced. Second, in several countries (Chile, Haiti, and Panama), new and more democratic political regimes came into existence around 1990. Given our concern with *democratic governance*, we wanted to begin the analysis at a time when most regimes in Latin America were competitively elected even if not fully democratic. Third, by the early 1990s, market-oriented economic reforms were taking hold in most of Latin America. We measure democratic governance in the aftermath of the emergence of the “Washington Consensus.” Otherwise, initial differences in economic policy attributable to antecedent authoritarian regimes could explain differences in performance.

Because there are solid existing indicators that effectively measure performance for these nine dimensions, and because of the advantages of comparability across research projects that accrue from using the same indicators, we rely on a new combination of existing measures rather than building new ones. Where possible, our measures focus on political, economic, and social outcomes rather than perceptions of the quality of government policies or institutions.¹ This focus represents a departure from Kaufmann et al.’s (2003, 2005, 2006, 2007, 2008) governance indicators, which measure perceptions about government performance. Both approaches are useful, though for different purposes. As noted, the rationale for focusing on outcomes is that we are measuring success, not the perceived quality of policies. In addition, citizens care deeply about results and understand democracy partly in terms of substantive outcome (Camp 2001; Vargas Cullell 2004, 113–29).

4. Identifying critical dimensions

Citizen Views

Citizen viewpoints were one consideration in selecting the nine dimensions. Table 1.1 presents survey data on what citizens identify as the most pressing problems in contemporary Latin America.

1 Gerring et al. (2005) also focus partly on outcomes in their measure of good democratic governance.



The seven surveys in Table 1.1 register some change over time yet also show some consistency in citizen perceptions of their countries' most important problem. Unemployment, crime, poverty, economic problems, corruption, and inflation have consistently topped the list of citizen concerns. Corruption has become more salient over time as inflation has decreased in salience. Our nine dimensions cover all of these problems.

Table 1.1. Citizens opinions about Their Countries' Most Important Problem
(Percentage who identified each issue as most important)

	2003 Latinobarómetro (LB)	2004 LAPOP	2005 LB	2006 LAPOP	2006 LB	2007 LB	2008 LB
Unemployment	29	28	30	19	24	18	15
Economic problems		18		12		11	
Low wages	11						
Poverty	10	17		11			
Corruption	10	7		5		11	
Crime	8	17	14	26	16	17	17
Job instability	5						
Inflation, high prices		5	9	2		3	
Political Problems			9				

Sources: Corporación Latinobarómetro 2003: 48; Corporación Latinobarómetro 2005:70-71; Corporación Latinobarómetro 2006: 39-40; LAPOP 2004; LAPOP 2006; Corporación Latinobarómetro 2007: 20-22; Corporación Latinobarómetro 2008: 23.

Three of these nine dimensions do not appear high on the list of citizen concerns: the level of democracy, the rule of law, and education. Most citizens weight the level of democracy and rule of law less significantly than substantive outcomes, but they are crucial in an assessment of democratic governance. Education provides citizens with greater economic, social, and cultural opportunities, and high levels of education position societies well for today's global economy.

4.1. *The level of democracy*

A high level of democracy is an important dimension of successful democratic governance. Through their policies and practices, governments and states help produce the level of democraticness of the political regime. Government action impinges on the degree to which political regimes meet the four defining criteria of democracy. Governments and states obstruct or facilitate the holding of free and fair elections. They make it easier or harder for citizens to exercise their right to vote. They hinder or promote freedom of the



press, freedom of expression, freedom of assembly, and the preservation and development of civil and political rights and liberties. Finally, governments affect the degree to which they have control over the military and other nonelected potential veto players. Some governments vigorously pursue greater control over these actors; others willingly cede more power to them.

To measure the level of democracy, we use mean Freedom House scores from 1994 to 2008. So that a high score registers a high level of democracy and vice versa, we inverted the scores by subtracting the combined Freedom House score from 14. With this inverted scale, 12 is the maximum possible value, and 0 is the lowest possible value. Table 1.2 shows the scores for twenty Latin American countries for our first four dimensions. The second column reports mean Freedom House scores for 1994 to 2008. The level of democracy has varied considerably across countries. According to Freedom House, Uruguay (11.5), Costa Rica (11.3), and Chile (10.8) have had the highest levels of democracy, followed at some distance by Panama (10.3), Argentina (9.3), and the Dominican Republic (9.1). In recent years, Chile (since 2003), Costa Rica (since 2004), and Uruguay (since 2000) have consistently had the best possible scores for both civil liberties and political rights, indicating a high quality democracy. In contrast, Haiti (even when it has had a competitive regime), Guatemala, and several other countries have had serious deficiencies in democratic practice. And Cuba, of course, remains steadfastly authoritarian.

The Latin American countries cover almost the entire range of the inverted Freedom House scores (from 0 to 12). Although there is much room for improvement in the level of democracy in many countries in the region, the period since 1990 has been by far the most democratic in the history of Latin America.

Freedom House scores are one of three exceptions to our preference for objective measures; they are based on expert assessments. They provide a better measure of democracy than assessments that rely exclusively on conventional objective data such as electoral turnout, electoral results, and turnover in office. Democracy also requires protection of civil and political rights, as well as the control of democratically elected officials over the military.



Table 1.2. Measures of Democratic Governance in Latin America

	Mean Freedom House scores, 1994-2008 ¹	Kaufmann et al. rule of law, 2007	Our score for Kaufmann et al. Rule of law	Kaufmann et al. control of corruption, 2007	Our score for control of corruption	Annual per capita GDP growth, 1991-2006	Mean annual change in consumer price index, 1992-2006
Argentina	9.3	-0.52	-0.63	-0.45	-0.63	2.3%	7%
Bolivia	8.7	-0.96	-1.63	-0.49	0.06	1.3%	6%
Brazil	8.5	-0.44	-0.65	-0.24	-0.30	1.3%	92%
Chile	10.8	1.17	-1.12	1.35	1.41	4.0%	6%
Colombia	6.6	-0.57	-0.47	-0.28	-0.04	1.3%	14%
Costa Rica	11.3	0.44	0.31	0.39	0.05	2.9%	13%
Cuba	0.1	-0.79	-0.59	-0.21	-0.23	nd	nd
Dominican Rep.	9.1	-0.55	-0.54	-0.65	-0.93	4.0%	11%
Ecuador	8.3	-1.04	-1.66	-0.87	-0.91	1.3%	28%
El Salvador	8.8	-0.68	-0.45	-0.13	0.58	2.1%	6%
Guatemala	6.3	-1.11	-1.30	-0.75	-0.47	1.2%	8%
Haiti	3.2	-1.42	-1.41	-1.28	-1.52	-3.0%	20%
Honduras	8.1	-0.86	-0.97	-0.69	-0.35	1.3%	13%
Mexico	8.5	-0.58	-0.65	-0.35	-0.31	1.5%	12%
Nicaragua	7.7	-0.84	-1.35	-0.78	-1.35	1.8%	10%
Panama	10.3	-0.20	-0.25	-0.34	-0.16	2.7%	1%
Paraguay	7.4	-0.97	-1.48	-0.96	-1.40	-0.0%	11%
Perú	7.5	-0.71	-0.84	-0.38	-0.62	2.9%	12%
Uruguay	11.5	0.49	0.42	0.96	1.49	2.1%	26%
Venezuela	7.1	-1.47	-2.26	-1.04	-1.25	0.3%	34%

¹Freedom House scores are inverted. The inverted score = 14 - (Political Liberties + Civil Liberties)

Source: Freedom House scores: www.freedomhouse.org

Kaufmann et al. (2008:91-93) rule of law

Kaufmann et al. (2008: 94-96) control of corruption

Annual per capita GDP growth: Calculated from data in the World Bank, *WDI World Development Indicators*, 2008: The World Bank Group.

Calculated in 2005 constant dollars in purchasing parity power.

Change in consumer price index: World Bank, 2008 *World Development Indicators*

4.2. Rule of Law

Effective democratic governance entails effective rule of law. Without effective rule of law, citizen rights cannot be ensured (O'Donnell 1999, 2005), and citizen rights are integral to democracy. Some aspects of the rule of law are especially important for poor citizens because otherwise they cannot exercise their legal rights. Effective rule of law also entails holding elected officials accountable for transgressions of the law. In a region where corruption has had corrosive effects on democracy, this is important. In addition, without effective rule of law, patrimonial practices more easily permeate the state bureaucracy, thwarting efforts at universalism and undermining meritocracy and efficiency. Finally, effective rule of law is important to counter authoritarian moves by elected presidents because it implies the exercise of constitutional review by an independent judiciary.

For this dimension, we use Kaufmann et al.'s (2003, 2005, 2006, 2007, 2008) indicator for rule of law. It is a sophisticated composite indicator that in 2007 was based on an aggregation of 75 survey and expert opinion questions taken from 26 organizations. We use this subjective measure because of the great difficulty in obtaining valid objective measures for a large number of countries. Their indicator is the best available measure that covers a wide range of countries. Kaufmann et al. (2008, 76–77) detail the sources and the specific survey questions for the rule of law dimension.

The score for a given country is equal to the number of standard deviations it is away from the mean score for all countries in a given year. A positive score indicates that a country in a given year ranked above the world mean; a negative score indicates a ranking worse than the world mean. Kaufmann et al. (2008) have calculated scores for eight years: 1996, 1998, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, and 2007.

For this indicator and our other five indicators in which radical change from one year to the next is all but impossible, we added the absolute level for the final year for which we have data (2007 in this case) and the change from the first year (1996 in this case) to the last.² It is essential to consider both how countries fare relative to one another, and how they fare relative to their own past. This method inherently advantages neither countries that start off with a high level, nor those that start off with a low level.³ In principle, this com-

2 Perceptions about the efficacy of rule of law tend to be remarkably stable over time. For the twenty Latin American countries, the 2006 scores are correlated with the 2005 scores at 0.99 and with the 1996 scores at 0.93.

3 Some methods that examine only change would disadvantage countries that start off in a good position. For example, if we measured the percentage of change relative to the starting point, $(V_{t+15} - V_t)/V_t$, where V_{t+15} is the value at year $t+15$ and V_t is the value at year t , countries that started off with a high value on this variable would be at a disadvantage. $V_t + 15$ can increase relative to V_t more easily if V_t is low. Using this method, an increase from 6 to 10 yields a better score (an increase of 66.7%) than an increase from 40 to 65 (an increase of 62.5%). Likewise, an increase from 29 to 30 produces a better score than a constant



bined approach weights both the initial starting point and the amount of change equally.⁴

One of the great deficiencies in democratic governance in most of Latin America has been establishing effective rule of law. The Kaufmann et al. indicator underscores this point. In 2007, seventeen of twenty Latin American countries on average scored below the world mean for rule of law. It also underscores the wide range in Latin America in terms of the rule of law. Scores ranged from an abysmal -1.42 for Haiti, one of the worst scores in the world, to 1.17 for Chile. There was a substantial gap between Chile, Uruguay (0.49), and Costa Rica (0.44), on the one hand, and the rest of the countries. Brinks's chapter in the book *Democratic Governance in Latin America* (2009) provides empirical evidence to support the claim of a large gap between Uruguay, on the one hand, and Brazil and Argentina, on the other, even though Brazil and Argentina are roughly in the middle of the Kaufmann et al. scores for Latin America. Our scores for rule of law range from -2.26 (Venezuela) to 1.12 (Chile).



4.3. Control of corruption

Corruption has come to the fore in public opinion as one of the most important problems confronting democracy in contemporary Latin America (Seligson 2002, 2006; Weyland 1998). It appears high on the list of problems identified by citizens as the most pressing in their countries (see Table 1.1).

Public sector corruption is inimical to democracy. Goods, services, and policies that should benefit the public are instead appropriated for narrow private benefit. According to existing scholarship, public sector corruption has a corrosive effect on state effectiveness and economic performance generally (Krueger 1974; Mauro 1995) and on democratic legitimacy in Latin America (Seligson 2002, 2006). Della Porta (2000) argued that corruption worsens government performance and reduces confidence in government in Western Europe, and Pharr (2000) showed that corruption had a strong impact on confidence in government in Japan.

level of 60. Methods that examine only change relative to how much improvement is theoretically possible are flawed when a country that starts off at a high level slips slightly, while a country that starts off at a low level increases slightly. Assume that 100 is the maximum value for a dimension and that we calculated performance as $(V_{t+15} - V_t)/(100 - V_t)$. With this method, country A, which slips from 96 to 95 over fifteen years, would appear to perform worse (with a score of -.25) than country B, which improved from 40 to 41 (with a score of .025). With most issues, however, it would be very misleading to conclude that B was more successful than A.

4 Whether it does so in practice depends on the dispersion of the values for the initial level and the amount of change.

As is the case with our first two dimensions, for control of corruption, there are no valid cross-national objective data that cover most of our countries.⁵ Given this data problem, we added Kaufmann et al.'s (2008) measure of control of corruption for 2007 to the change in this measure between 1996 and 2007. It is the best available indicator of corruption for the twenty countries analyzed here.⁶

Kaufmann et al.'s scores for control of corruption suggest the same two conclusions as their scores for rule of law: first, that Latin America as a region fares relatively poorly; second, that there are great differences across countries within Latin America, making any sweeping generalization problematic. Chile stood out as far more successful than any other Latin American countries, with a score of 1.35 standard deviations above the world mean in 2007. Uruguay (0.96) and Costa Rica (0.39) again scored above the world mean, while the remaining seventeen countries scored below the world mean. Haiti's score of -1.28 was among the worst in the world.

Our scores adding level and change in control of corruption range from -1.52 for Haiti to 1.49 for Uruguay.

4.4. Economic Growth

We include economic performance in this assessment of the success of democratic governance for two reasons. First, economists have established that governments and states affect economic growth. Good governance is a major factor in economic growth in the medium to long term (Glaeser et al. 2004; Hall and Jones 1999; Kaufmann et al. 2005).

Second, especially in a region with great poverty, citizens have material needs. Citizens expect governments to address their most pressing problems, and in contemporary Latin America, large numbers of citizens identify economic issues as the most salient problems confronting their countries (see Table 1.1). Many citizens indicate in public opinion surveys that they would be willing to sacrifice democracy if a nondemocratic regime would resolve the economic problems. In the 2004 Latinobarómetro survey, 55 percent of respondents stated that it would be acceptable to have a nondemocratic regime if it resolved their country's economic problems (Latinobarómetro 2004). In this context—a high salience of economic problems coupled with a citizen willingness to support nonde-

5 Olken (2006) and Seligson (2002, 2006) developed innovative approaches to measuring corruption. However, cross-national time series data that measure corruption in these ways are not yet available for all twenty Latin American countries.

6 Kaufmann et al. incorporated more sources of information and more countries than Transparency International. We prefer Kaufmann et al. for these reasons, among others.



mocratic regimes if they could solve such problems—democratic regimes can suffer if governments fail to stimulate economic growth and well-being.

To measure growth, we take the annual change in per capita GDP in constant 2005 dollars, measured in purchasing parity power, from 1991 to 2006 according to the World Bank's *World Development Indicators*. Column 7 of Table 1.2 shows the growth performance of Latin American countries for this period. Consistent with conventional wisdom, the median performance in Latin America in these years was mediocre, notwithstanding sustained growth in most of the region from 2003 to 2008. Only eight countries had an average increase in per capita GDP of at least 2 percent per year.

Consistent with our emphasis on the wide variance within Latin America, the dispersion in growth performance has been great. With an annual average per capita growth of 4.0% over these fifteen years, Chile and the Dominican Republic easily eclipsed the rest of Latin America. Per capita GDP increased by 80% in Chile and 79% in the Dominican Republic between 1991 and 2006. Costa Rica (2.9%), Peru (2.9%), Panama (2.7%), Argentina (2.3%), Uruguay (2.1%), and El Salvador (2.1%) experienced moderate growth. Growth performance in the remaining countries ranged from anemic to dreadful. Two countries (Paraguay and Haiti) suffered regressions in per capita income, very slight in Paraguay (−1% cumulatively) and steep (−36% cumulatively) in Haiti.

Although the common observation that region-wide growth performance in the 1990s was disappointing is true, it could obscure these large differences. Haiti's per capita GDP fell from \$1848 in 1991 to \$1 186 in 2006, a decline of 36%. The income gap between Chile and Haiti increased from 3.8:1 in 1991 to 10.6:1 in 2006. If in this fifteen-year period Chile's economy had declined as much as Haiti's and Haiti's had grown as much as Chile's, Haiti would have reached 74% of Chile's per capita GDP in 2006.

4.5. Inflation

Inflation is an important measure of success in democratic governance. As Fernando Henrique Cardoso emphasizes in his chapter in *Democratic Governance in Latin America* (2009), high inflation strongly affects the well-being of citizens. In the 1980s and early 1990s, when many Latin American countries experienced three or four digit inflation rates, this problem had an extremely deleterious impact on citizens, particularly the poor, who usually bore the brunt of the impact because they could not protect their revenues as effectively as the wealthy. Moreover, as José De Gregorio argues in *Democratic Governance in Latin America* (2009), inflationary crises affect other aspects of economic performance including growth.



We measure inflation with the mean annual change in consumer prices, 1992 to 2006, according to the *World Development Indicators*.⁷ Because of persistent extremely high inflation during the early part (1992 to 1994) of this fifteen-year period, Brazil had an average annual inflation rate much higher than any other Latin American country (92%). The figure for Brazil will diminish substantially as the very high inflation years of 1992 to 1994 drop out of the revolving fifteen-year period. Venezuela (34%), Ecuador (28%), Uruguay (26%), and Haiti (20%) have had recurrent problems with inflation. Panama (1%), El Salvador (6%), Bolivia (6%), and Chile (6%) are on the low end.

Control of inflation has been one of the achievements of democratic governance in Latin America since the early 1990s. Inflation (measured by the consumer price index according to the *World Development*

Indicators) peaked at 3080% in Argentina in 1989, 11,750% in Bolivia in 1985, 2948% in Brazil in 1990, and 7482% in Peru in 1990. In contrast, in 2007, for the nineteen countries with competitive regimes in Latin America, the highest inflation rate was 14%.

4.6. Job Creation

Jobs are crucial for citizen well-being. For most people, insertion in the labor market is an indispensable means to generate the income they require to live decently. When large segments of the population lack decent jobs, widespread poverty, inequality, and looming social problems follow because people do not have enough money to buy food or services and because the state has no tax base to fund social services. Unfortunately, in Latin America, large segments of the citizenry do not have access to good quality jobs. Precarious and informal insertion in the labor market prevails⁸, and only a minority have well-paid jobs with social security and labor rights (CEPAL 2005; Tokman 2001).

Government policies and institutions affect the behavior of economic agents in ways that influence employment. Economic policies, education policies and training of the labor force, and the enforcement of rights and social security all affect job creation. In

7 We calculated the geometric annual mean, that is, the cumulative increase over fifteen years, then the fifteenth root of this figure.

8 The concept and measurement of informal work is highly contested (Husmanns 2004). We adopt the ILO's definition: Informal work "includes all remunerative work (i.e. both self-employment and wage employment), that is not registered, regulated or protected by existing legal or regulatory frameworks, as well as non-remunerative work undertaken in an income-producing enterprise. Informal workers do not have secure employment contracts, workers' benefits, social protection or workers' representation" (ILO 2005).



Latin America, in recent decades, job creation has varied independently of economic growth in many cases; hence, we include it as a separate dimension.

Not all jobs promote citizen well-being, though. We are interested in what the International Labour Organization terms decent work, or “productive work in which rights are protected, which generates an adequate income, with adequate social protection” (ILO 2005).

As a proxy for decent work in Latin America we use the share of the active labor force (employed or unemployed individuals who are seeking jobs) that is employed in the formal sector. The rationale for using this proxy in the absence of a direct measure of decent work is that overall, formal sector workers enjoy better working conditions than their informal counterparts. We multiplied the percentage of the active labor force that was employed times by the percentage among the employed who were in the formal sector. Merely using the unemployment rate for Latin America would be inadequate because it disguises underemployment and informal work, both of which are central features of labor markets in the region (Tokman 2001).

Most Latin American countries have not generated sufficient formal sector jobs since the early 1980s. In thirteen of the seventeen Latin American countries for which there are data, formal sector employment comprises less than half of the labor market that is employed or seeking employment (column 5 of Table 1.3). The region’s poor countries have a low percentage of the labor force employed in the formal sector: Bolivia (29.9%), Colombia (35.5%) although it is not among the poor countries, Paraguay (35.8%), Ecuador (37.7%), Nicaragua (38.3%). At the high end are Chile (62.7%), Costa Rica (56.0%), Panama (54.8%), and Mexico (54.7%). Most countries experienced a deterioration of formal sector employment between 1990 and 2005 (column 6).

Our gauge of performance adds the absolute level of formal work (as a percentage of the active labor force) and its change over time (also as a percentage) by adding columns 5 and 6. It is essential to consider the level of formal sector employment. A government that registers a modest improvement in job generation, from the worst in the world to only marginally better, does not deserve an average ranking just because of the improvement. It is equally essential to take into consideration whether the situation is improving. We reproduce this mixed method (level + change over time) for the remaining three dimensions of democratic governance. Theoretically, the scores can range from –100 (an initial level of formal sector employment of 100% that declines to 0%) to 200 (an initial percentage of formal sector employment of 0% that increases to 100%). Table 1.3 shows the results.



Table 1.3. Generation of Formal Sector Jobs, 1990 - 2005

	Beginning and end year for employment rate	Beginning and end year for % employed in formal sector	Employment rate X % employed in formal sector circa 1990	Employment rate X % employed in formal sector circa 2005	Percent change circa 1990 to circa 2005	Column 5 + Column 6
Argentina	1990-2005	1996-2005	46.6	49.9	3.3	53.2
Bolivia	1990-2003	1996-2002	37.0	29.9	-7.1	22.8
Brazil	1990-2005	1990-2005	55.7	45.9	-9.8	36.1
Chile	1990-2005	1990-2003	56.8	62.7	5.9	68.6
Colombia	1990-2005	2000-2005	39.8	35.5	-4.3	31.2
Costa Rica	1990-2005	1990-2005	62.9	56.0	-6.1	49.9
Dominican Rep.	1995-2005	2000-2004	45.5	41.9	-3.6	38.3
Ecuador	1990-2005	1990-2005	41.9	37.7	-4.2	33.5
El Salvador	1990-2005	1990-2005	41.1	40.8	-0.3	40.5
Honduras	1990-2005	1990-2001	43.5	46.9	3.4	50.3
Mexico	1990-2005	1990-2005	59.5	54.7	-4.8	49.9
Nicaragua	1990-2005	1993-2005	43.7	38.3	-5.4	32.9
Panama	1990-2005	1991-2005	55.4	54.8	-0.6	54.2
Paraguay	1990-2005	1995-2005	39.1	35.8	-3.3	32.5
Perú	1990-2005	1990-2005	36.5	40.8	4.3	45.1
Uruguay	1990-2005	1997-2005	55.1	48.6	-6.9	41.7
Venezuela	1990-2005	1995-2005	46.5	43.9	-2.6	41.3

Source: International Labour Organization, *Panorama Laboral 2006: América Latina y el Caribe*, Tables 1-A and 6-A.

By an ample margin, Chile had the best performance in job generation for the 1990 to 2005 period. In 1990, Costa Rica had the highest percentage (62.9%) of jobs in the formal sector, followed by Mexico (59.5%), Chile (56.8%), Brazil (55.7%), Panama (55.4%), and Uruguay (55.1%), with all other countries in the region considerably lower. By 2005, Chile had the highest percentage of jobs in the formal sector, and it also showed the largest increase between 1990 and 2005. Bolivia anchors the very low end of the spectrum, with the lowest percentage of workers in the formal sector (29.9% in 2002) and a significant decrease between 1990 and 2002.

4.7. Poverty

Our seventh criterion of success is reduction of poverty over time. In a region characterized by widespread poverty, the ability to reduce poverty over time is crucial. If a democratic regime does not reduce poverty, it fails on an important social dimension that has a huge direct impact on human well-being (see Huber and Stephens, Chapter 5 in *Democratic Governance in Latin America*, 2009). Moreover, as De Gregorio argues in *Democratic Governance in Latin America* (2009), poverty and/or high inequalities can adversely affect economic growth (see also Birdsall and de la Torre 2001, 9–12; Engerman and Sokoloff 1997).



We use CEPAL (2005, 2006, 2007, 2008) data for poverty rates in the region. These are the best available data that cover the region for an extended time span. Unfortunately, data are not exactly comparable for all countries; the poverty line is not the same across countries. Nevertheless, the data are consistent in ordinal terms with World Bank data that uses \$1 or \$2 per capita per household as the indicator of extreme poverty and poverty, respectively.⁹

The four countries that Huber and Stephens (in this volume) identify as having the most successful social policies have much lower rates of poverty than the others (column 3 of Table 1.4). According to recent estimates, Chile has a poverty rate of 13.7% of the population; Uruguay, 18.1%; Costa Rica, 18.6%; and Argentina, 21.0%. Once again, variance across Latin America is considerable. The traditional bastions of poverty are Honduras (68.9%), Nicaragua (61.9%), Paraguay (60.5%), Guatemala (54.8%), and Bolivia (54.0%), all of which are substantially higher than the next countries.

We base our measure for poverty on a combination of the level of poverty circa 2007 and change between circa 1991 and circa 2007. Column 4 of Table 1.4 provides the data. A low score represents a good performance with poverty and vice versa. Scores theoretically range from -100 (best) to 200 (worst).

During this period, several countries achieved sharp reductions in the rate of poverty mostly in the years since 2002. Chile's success in attacking poverty has been steady and dramatic: a decline from 38.6% of the population in 1990 to 13.7% in 2006. Based on urban data, Ecuador is a surprising success story in poverty reduction, with a decline from 62.1% of the population in 1990 to 38.8% in 2007. Panama, Brazil, Mexico, and Peru also experienced sharp reductions in poverty. In contrast, two countries showed a slight deterioration in the rate of poverty during these approximately fifteen years: Argentina (16.1% to 21.0%), and Uruguay (17.9% to 18.1%).

By virtue of having a moderate level of poverty in 2005 and of its great success in reducing poverty between 1990 and 2006, Chile has by far the best score (-11.2) for this dimension of democratic governance, followed at a considerable distance by Panama (9.3), Costa Rica (10.9), Brazil (12.0), Ecuador (15.5) (whose low score is in part an artifact of using urban data only), Mexico (15.7), and Uruguay (18.3). While Chile succeeded in greatly reducing poverty, the Dominican Republic, with the same increase in per capita GDP from 1991 to 2006, barely reduced poverty. At the poorly performing end of the spectrum is a cluster of countries with high poverty levels and modest success in reducing poverty over the fifteen-year period: Paraguay (60.4), Honduras (57.0), Nicaragua (50.2), Bolivia (45.0), El Salvador (40.8), and Guatemala (40.2).

9 For debates about the virtues and shortcomings of different measures of poverty, see Székely et al. (2000) and Gruben and McLeod (2003).



4.8. Education

In reasonably open economies as is now the case throughout Latin America, education is a crucial asset in enabling individual achievement (Birdsall 1999; Birdsall and Székely 2003; CEPAL 1998, 65–83). At the macro level, higher levels of education usually help reduce poverty and income inequalities. Education is a crucial asset for societies in this era of globalization and the growth of “the knowledge economy” (Wolff and Castro 2003). For this reason, high levels of education also foster economic growth (Birdsall 1999; Glaeser et al. 2004). Innovation and scientific advances depend crucially on the skills of the population, as Alejandro Foxley argues in his chapter in *Democratic Governance in Latin America* (2009). These are among the reasons education is one of our nine dimensions for evaluating the success of democratic governance.

We measure success in education by adding the absolute level and the improvement in the percentage of fifteen-to nineteen-year-olds who are in school or who have graduated. Ideally, measures of quality would supplement this measure of access to education, but we could not obtain valid time series measures of quality for enough countries. The available data indicate problems of quality of education throughout Latin America.

Table 1.5 reports the data on access to secondary education. Columns 2 and 3 give the raw data on the percentage of fifteen- to nineteen-year olds who were enrolled or had graduated for circa 1990 and circa 2005.¹⁰ Chile (88%), the Dominican Republic (surprisingly high at 83%), and Argentina (82%) led the region in the share of fifteen- to nineteen-year-olds who are enrolled in school or finished high school. The modest rates for Uruguay (70%) and Costa Rica (69%) are surprising in light of the fact that these two countries consistently score toward the top of the region on most other social indicators. The countries that fare worst, Guatemala (42%), Honduras (48%), and Nicaragua (53%) score poorly on most social indicators.

Several countries achieved major improvements in access to secondary education between 1990 and 2005. Brazil led the way with an increase of 23%, which reduced by 50% (from 46% to 23%) the percentage of fifteen-to-nineteen-year-olds who are neither high school graduates nor enrolled. Costa Rica (with an increase of 22%), Argentina and Venezuela (18%), Chile and Colombia (15%), and Bolivia and Honduras (14%) also experienced double digit increases in the percentage of fifteen- to nineteen-year-olds who are graduates or enrolled. Only one country, Nicaragua, experienced a decline (from 56% to 53%). Far more Latin Americans are gaining access to secondary education today than in the past.

10 We used CEPAL's data rather than the World Bank's EdStats data on net secondary enrollment because of doubts about the validity of the latter. For example, the World Bank shows Costa Rica as having the third lowest net secondary enrollment in Latin America in 2005 at 41%, a figure far below that for Bolivia (73%), to take just one example..



Table 1.4. Change in Percentage of Population below the Poverty Line, 1991- 2007

	Percentage below the poverty line circa 1991	Percentage below the poverty line circa 2007	Percentage poverty circa 2007 + change (2007-1991)
Argentina	16.1 (1994)	21.0 (2006)	25.9
Bolivia ¹	63.0 (1989)	54.0 (2007)	45.0
Brazil	48.0 (1990)	30.0 (2007)	12.0
Chile	38.6 (1990)	13.7 (2006)	-11.2
Colombia	56.1 (1991)	46.8 (2005)	37.5
Costa Rica	26.3 (1990)	18.6 (2007)	10.9
Cuba	nd	nd	
Dominican Rep.	46.9 (2000)	44.5 (2007)	15.5
Ecuador	62.1 (1990)	38.8 (2007)	40.8
El Salvador	54.2 (1995)	47.5 (2004)	40.2
Guatemala	69.4 (1989)	54.8 (2006)	
Haiti	nd	nd	
Honduras	80.8 (1990)	68.9 (2007)	57.0
Mexico	47.7 (1989)	31.7 (2006)	15.7
Nicaragua	73.6 (1993)	61.9 (2005)	50.2
Panama ²	48.7 (1991)	29.0 (2007)	9.3
Paraguay	60.6 (1999)	60.5 (2007)	60.4
Perú	54.1 (2001)	39.3 (2007)	24.5
Uruguay	17.9 (1990)	18.1 (2007)	18.3
Venezuela	39.8 (1990)	28.1 (2007)	17.2

Source: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005* (2005): 317-18; ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2006* (Preliminary Version); ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2007* (Preliminary Version): 11; ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2008*, Briefing Paper: 11.

Data for Argentina, Ecuador, and Uruguay are for the urban areas.

- 1 Bolivia 1989 is our estimate for the country as a whole based on CEPAL's figure of a 52.6% poverty rate for urban areas in 1989 and on a poverty rate that was on average 10.4% higher in the country as a whole than in urban areas only in 1997, 1999, and 2000 (the three years for which CEPAL has estimates for both the country as a whole and for urban areas only). We added 52.6% + 10.4% to produce the estimate of 63.0% for 1989. The estimation procedure for 1989 enabled us to develop a longer time series.
- 2 Panama 1991 is our estimate for the country as a whole based on CEPAL's figure of a 39.9% poverty rate for urban areas in 1991 and on a poverty rate that was on average 8.8% higher in the country as a whole than in urban areas only for 2002, 2005, and 2006. These are the three years for which CEPAL has estimates for both the country as a whole and for urban areas only. We added 39.9% + 8.8% to produce the estimate of 48.7% for 1991. The estimation procedure for 1991 enabled us to develop a longer time series.

We scored education by combining the percentage of those enrolled or graduated circa 2005 with the improvement between circa 1990 and circa 2005. Once again, the variance across Latin American countries is great. Chile (103), Brazil (100), Argentina (100), Venezuela (96), Costa Rica (91), the Dominican Republic (89), and Colombia (88) are at the high end of the spectrum. With the lowest rate of access to secondary education in the region (excepting presumably Haiti, for which there is no data) and a record of almost no change between 1990 and 2005, Guatemala anchors the low end (43).



4.9. Citizen Security

In Thomas Hobbes's classic work, *Leviathan*, the state's primary function is to protect citizens. In Hobbes's view, without the state's capacity to impose law and order, ruthlessness and violence would prevail. This view of the state's most primordial function has much to say for it. Citizens need a state that will protect them from violence.

Table 1.5. Improvement in Access to Secondary Education in Latin America, 1990-2005

	Percentage enrolled Or graduated, 15-to 19-year-olds, circa 1990	Percentage enrolled or graduated, 15-to 19-year-olds, circa 2005	Score for percentage enrolled or graduated, 15-to 19-year-olds
Argentina	64	82	100
Bolivia	49	63	77
Brazil	54	77	100
Chile	73	88	103
Colombia	58	73	88
Costa Rica	47	69	91
Cuba	—	—	—
Dominican Rep.	77	83	89
Ecuador	—	68	69
El Salvador	55	61	67
Guatemala	41	42	43
Haiti	—	—	—
Honduras	34	48	62
Mexico	55	61	67
Nicaragua	56	53	50
Panama	65	73	81
Paraguay	—	67	76
Peru	60	78	76
Uruguay	63	70	77
Venezuela	60	78	96

Sources: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007*, Cuadros 36 and 37 (online); CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006*, Cuadros 36 and 37:398–401; CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005*, Cuadros 36 and 39:406–407, 412–413. The data for Argentina and Uruguay are urban only. The national data for Ecuador and Paraguay are available for 2005/06 but not for the early 1990s. The urban data for Ecuador shows an increase of 1% over this time (76% in 1990 and 77% in 2006), so we assumed the same 1% increase for the national data. The urban only data for Paraguay show an increase of 12%, from 66% in 1994 to 78% in 2006. We assumed the same increase of 12% for the country as a whole. This might be a conservative estimate of the national increase for Paraguay but we had no grounds for any other means of calculating change over time. The original sources give the precise years for the data.

Unfortunately, in much of Latin America, the state has failed at this basic function, with pernicious consequences for citizens and for democracy. Violence escalated in recent decades as the ranks of the urban young and unemployed swelled and as drug trafficking and organized crime took hold in most large Latin American cities. Citizens view crime as one of the most important problems in contemporary Latin America (refer back to Table 1.1). In seven



of the eight countries in the 2004 LAPOP surveys, crime victimization lowered mass support for democracy (Seligson 2004), so there is a direct connection between high crime and diminished support for democracy. The 2006 LAPOP confirmed this connection.

To assess government performance in citizen security, we primarily used the Pan American Health Organization's data on homicides.¹¹ Data on other kinds of crime are less comparable across national borders and are more difficult to obtain, especially for a time series. Moreover, high homicide rates affect the quality of life more than other forms of crime. Homicide rates measure one of the most important elements of citizen security, and it is likely that homicide rates are correlated with other forms of crime.

Columns 2 and 3 of Table 1.6 show the homicide rate in the 1990s and this decade. Homicide rates vary widely across Latin America. According to relatively recent data, Peru, Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, and Costa Rica had between 4.5 and 8.0 homicides per 100,000 people. (The data on Peru, however, seem quite underreported.) With one of the highest homicide rates in the world, 61.3 homicides per 100,000 people, El Salvador was eight to fourteen times above the level of these other countries. Colombia (52.5 per 100,000), Honduras (46.0), and Guatemala (45.2) were about ten times higher than the countries with lowest homicide rates. For purposes of comparison, the United States has a homicide rate of about 6 per 100,000 inhabitants per year.

High homicide rates have pernicious effects on the quality of every-day life, and they reflect differences in the state's ability to protect citizens from other citizens (and in today's world, from organized gangs). These differences in homicide rates antedate the democratic and semi-democratic regimes, but in the countries with very high crime and homicide rates, these problems have gotten worse since the transitions to competitive regimes.

We measure state performance in protecting citizens from homicide by adding the most recent level and change over time. El Salvador (72.4), Guatemala (68.8), Honduras (58.2), and Venezuela (52.5) have the worst scores. Although Colombia maintained the second highest homicide rate, a steep decline in relation to the 1990s gave it a better score than El Salvador, Guatemala, Honduras, and Venezuela. Peru (where the data are of dubi-

11 The data on homicides have some inconsistencies and shortcomings. In some countries, the data underreport homicides. The Pan American Health Organization (PAHO 2006, 6) stated that the data are particularly unreliable for Guatemala and Honduras. The PAHO (2006, 7) reports that in the 1980s, homicides were 11% of all deaths in Guatemala, compared to 0.03% in England; that is, homicides as a share of all deaths were more than 360 greater in Guatemala than in England. The homicide data for Peru also seem to be considerably understated. In 2006, Peru was the country (among those in the 2006 LAPOP survey) with the highest rate of crime victimization in Latin America, and Peruvians exhibited the highest rate of personal insecurity in the region (Carrión, Zárate, and Seligson 2006). For Argentina, according to a report of the Ministry of Justice, the actual rate of homicides exceeded the reported rate by 80% in 1997 (8.8 per 100,000 population rather than 4.9). For most countries the cross-national patterns in the data are consistent across sources and over time.



ous validity), Uruguay, Argentina, Mexico (another case of dubious validity), Cuba, Chile, and Costa Rica cluster closely at the low end.

Table 1.6. Homicides Per 100,000 people in Nineteen Latin American Countries

	1990s	2000s	Change in homicide rate (Column 3 – Column 2)	Score (Column 3 + Column 4)
Argentina	4.9 (1995)	5.0 (2006)	0.1	5.1
Brazil	26.6 (1995)	29.2 (2005)	2.6	31.8
Chile	2.9 (1991)	5.8 (2005)	2.9	8.7
Colombia	79.3 (1991)	52.5 (2005)	-26.8	25.7
Costa Rica	5.4 (1995)	8.0 (2006)	2.6	10.6
Cuba	6.1 (1995)	6.5 (2004)	0.4	6.9
Dominican Republic	12.4 (1991)	10.7 (2004)	-1.7	9.0
Ecuador	10.8 (1991)	18.4 (2005)	7.6	26.0
El Salvador	51.2 (1995)	61.3 (2005)	10.1	72.4
Guatemala	21.6 (1995)	45.2 (2005)	23.6	68.8
Haiti	—	18.6 (2002)	—	18.6
Honduras	33.8 (1999)	46.0 (2005)	12.2	58.2
Mexico	16.7 (1991)	11.3 (2003)	-5.4	5.9
Nicaragua	11.3 (1995)	17.5 (2005)	6.2	23.7
Panama	11.1 (1995)	12.4 (2004)	1.3	13.7
Paraguay	15.6 (1995)	20.3 (2004)	4.7	25.0
Peru	6.2 (1995)	4.5 (2002)	-1.7	2.8
Uruguay	4.8 (1995)	4.6 (2004)	-0.2	4.4
Venezuela	12.5 (1991)	32.5 (2004)	20.0	52.5

Note: For Haiti, 2002 is the only year reported. For Honduras, 1999 is the only year reported.

Sources: For recent data for most countries: Pan American Health Organization (PAHO), Health Analysis and Information Systems Area. Regional

Core Health Data Initiative, Technical Health Information Systems, Washington, DC, 2005; PAHO, Health Analysis and Statistics Unit, Regional Core Health Data Initiative, Technical Health Information Systems, Washington, DC, 2007. Available at www.paho.org. For 1991 for several countries: Pan American Health Organization, "Statistics on Homicides, Suicides, Accidents, Injuries, and Attitudes towards Violence," online at www.paho.org/English/AD/DPC/NC/violence-graphs. For the Dominican Republic in 1991, Mayra Brea de Cabral and Edylberto Cabral, "La violencia y los factores socioeconómicos de riesgo en la República Dominicana." At www.psicologiacientifica.com/bv/psicologia-150-1-la-violencia-y-los-factores-socioeconomicos-de-riesgo-en-la.html.

For Honduras 1999, www.paho.org/Spanish/DD/PUB/Causas_externas.pdf. For Guatemala and Honduras 2005, Freedom House, Freedom in the World 2007.

5. Correlations among relations

To provide a first indication of how performance is related across these nine dimensions, Table 1.7 shows the Pearson bivariate correlations among the dimensions. To facilitate ease of interpretation, we reversed the coefficients for inflation, poverty, and homicides so that in all cases a positive coefficient in Table 1.7 means that a good performance on one dimension is correlated positively with a good dimension on the other.

The table indicates that good results have tended to bundle together in contemporary Latin America. Except for inflation, good performance in one dimension has been related



to good performance in others. Virtuous cycles have prevailed in some countries and vicious ones have prevailed in others.

Eight of the nine dimensions have some statistically significant correlations with other dimensions; the only exception is inflation. Of the 36 cells in Table 1.7, 19 are statistically significant with a p value of .10 or less (thirteen have a p value of .05 or less). With all 19 of the statistically significant correlations, good scores on one dimension are correlated with good scores on the other. Excluding inflation, 19 of the 28 correlations are statistically significant at $p < .10$. Of the 36 correlations in the table, 34 have a positive coefficient. The two exceptions (inflation with poverty and access to secondary education) have very low coefficients and are nowhere close to being statistically significant.

Many of the significant correlations in Table 1.7 mesh with theoretical and comparative expectations based on prior work. Level of democracy, rule of law, and control of corruption are highly correlated. Although positive correlations between the level of democracy and rule of law seem intuitively sensible, this finding is still somewhat notable because the level of democracy is measured as a mean score for fifteen years while rule of law is measured as the 2007 level added to change from 1996 to 2007. The common methodology and common sources for rule of law and control of corruption help explain the high (.80) correlation.

The correlation (.56) between per capita growth and generation of formal sector jobs is consistent with expectations, as is the correlation (.44) between growth and poverty (higher growth is associated with a better score for poverty). These results, however, are still notable because per capita growth measures change while the variables for generation of jobs and poverty measure a combination of the level and change. This asymmetry in measurement is likely to lower the correlations, making the strength of the correlations notable.

Table 1.7. Correlations among Indicators of Democratic Governance in Latin America

	Freedom House	Rule of law	Control of corruption	Growth	Inflation (natural log)	Generations of jobs	Poverty	Enrollment + graduates	Homicide rate
Freedom House	1.00	.46**	.47**	.80***	.25	.54**	.56**	.42*	.11
Rule of Law		1.00	.80***	.63***	.25	.65***	.53**	.37	.43*
Control of Corruption			1.00	.53**	.18	.41	.47*	.22	.10
Growth				1.00	.35	.56**	.44*	.31	.29
Inflation (log)					1.00	.34	-0.6	-.18	.08
Generation of jobs						1.00	.61**	.34	.27
Poverty							1.00	.56**	.43*
Enrollment + Graduates								1.00	.44*
Homicide rates									1.00

*Correlation is significant at .10 (2-tailed).

** Correlation is significant at .05 (2-tailed).

***Correlation is significant at .01 (2-tailed).

Note: Due to missing information for some of the variables, the number of cases in the cells is not always the same. The same correlation has different p values depending on the number of cases.



More striking are the high correlations between level of democracy, rule of law, and control of corruption on one hand, and economic growth, generation of formal sector jobs, and poverty, on the other. Freedom House scores are correlated at .80 with per capita GDP growth. In the post-1990 period, Latin American countries that have been more democratic have had better performances in economic growth, generating formal sector jobs, and curbing poverty. Based on prominent work in comparative politics (e.g., Przeworski et al. 2000), there is no reason to expect that countries with a higher level of democracy would also perform better in economic growth. This result would not hold up for some other regions or for Latin America in other times.

Somewhat surprisingly, the log of inflation is not correlated with any of the other measures; the same result obtains with the raw (i.e., not logged) numbers for inflation. This reflects (among other things) the fact that several countries with low inflation have otherwise not been success cases. For example, Bolivia, El Salvador, and Guatemala are among the six countries with average annual inflation rates in the single digits for 1992 to 2006.



6. Commensurability across dimensions

Each of these nine dimensions uses different units and has a different scale. The level of democracy is measured in inverted Freedom House scores; economic growth is measured in annual change in per capita GDP growth; and so forth. To create commensurability among measures, we rescaled all dimensions into a scale that runs from 0 (the worst performance in the world) to 100 (the best performance in the world). Except for inflation, all other scores are transformed in linear fashion. For example, the worst (0) and best (12) Freedom House scores are transformed into 0 and 100, respectively, on our index. All other Freedom House scores are transformed in linear fashion.

Table 1.8 indicates the best and worst performances in the world on these nine dimensions. Using the range of performances in the world ensures that we do not artificially truncate scales by limiting the comparisons to Latin American experience. At the same time, it ensures that we establish standards of excellence and failure that are actually attained.

To determine a given country's indexed score on a given dimension, we took its score, subtracted the score of the worst performing country, divided by the range of scores (best score minus worst score) for that dimension, and multiplied by 100. For example, to determine Costa Rica's indexed Freedom House score, we took its inverted mean score (11.3), subtracted the score of the worst performing country on that dimension (0), divided by the range of scores (best score minus worst score) and multiplied by 100, producing an indexed score of 94.25.



For per capita GDP growth, we used the country with the second best performance in the world, China (9.3% per capita per year), rather than Equatorial Guinea, which was an extreme outlier with an 18.4% per capita per year growth rate. The rapid growth in Equatorial Guinea resulted from the discovery and rapid exploitation of petroleum wealth in a small country (the population is about 504,000). Including Equatorial Guinea makes very large differences in growth performance seem small. On the other eight dimensions, no country was such an extreme outlier.

For inflation, we constructed the index with the natural logarithm of the annual increase in consumer prices because the expected impact of increases in prices on citizens and economic agents is nonlinear. An increase in the inflation rate of 0 to 25% usually has a far greater impact than an increase from 400 to 425%. For inflation rates lower than 1%, we used a logged value of 0.

Among the 177 countries for which we have data for inflation for 1992 to 2006, the Democratic Republic of Congo had the highest average increase in consumer prices at 401.1% per year.¹² Among countries that had data for at least twelve years, Japan was lowest at 0.2% per year. With the logged transformations of the original inflation values, a score of 1.5013¹³ (equivalent to an annual inflation of 20%) produces the median indexed score of 50.

Systematic time series data for the world on employment and informal employment are difficult to find. For this reason, we base the best and worst case performances on level only, without also including data about change over time. We surveyed the available ILO information (2002, 2004, 2006) to set benchmarks for the worst and best cases. The best record in formal employment was Canada, where about 92% of the labor force was in the formal sector. Canada's unemployment level was around 7%. Multiplying the percentage employed by the percentage of those employed who have formal jobs (.92 \diamond .93) produces a score of 85.6% on our measure. Based on cross-sectional ILO data, no country scored worse than Bolivia, so we used its score as the worst in the world.

For poverty, we could not find reliable data for a large sample of countries in the world, so we indexed the scores with our Latin American sample.

For education, we used ECLAC data in Table 1.5, because it seemed more valid than the World Bank's EdStats data. For the world's low score, we used the World Bank's EdStats using the same mixed method as in Table 1.5 (combining current level of net secondary enrollment plus change from circa 1990 to circa 2005). With this mixed method,

12 This is based on fourteen years, 1992–2005, because of a lack of availability of data for 2006.

13 This is the mean of the logged values for the average inflation rate in the Democratic Republic of Congo (6.00) and Japan (0).

Mozambique had the lowest score in the world for net secondary enrollment (7), and Brazil had the highest score. To be consistent with Table 1.5, we counted Chile's score of 103, which was the highest according to ECLAC data, as the highest in the world. Most Latin American countries had scores above 50, reflecting large gains in access to secondary education in the 1990s and 2000s.

Table 1.8. Best and Worst Performances in the World on Nine Dimensions of Democratic Governance

	Best in the world	Score	Worst in the world	Score
Freedom House scores	Many countries	12.0	Many countries	0.0
Rule of Law	Buthan	2.32	Somalia	-3.18
Control of Corruption	Iceland	3.38	North Korea	-3.05
GDP per capita growth	Equatorial Guinea	18.4%	Democratic Republic of Congo	-4.6%
Inflation	Japan	0.2%	Democratic Republic of Congo	401.1%
Generation of jobs	Canada	85.6	Bolivia	22.8
Poverty	Chile	-11.2	Paraguay	60.4
Net secondary enrollment	Chile	103	Mozambique	7
Homicides	Israel	0.5 / 100,000	El Salvador	72.4 / 100,000

Sources:

Freedom House scores: www.freedomhouse.org.

Rule of law: Kaufmann et al. (2007:88-90).

Control of corruption: Kaufmann et al. (2007:91-93).

GDP per capita growth (annual): Calculated from the World Bank, *WDI World Development Indicators*. Calculated in 2005 constant dollars in

purchasing parity power. Equatorial Guinea had the highest per capita annual growth but was an extraordinary outlier.

Inflation (annual percentage change in consumer price index): World Bank, *World Development Indicators*.

Generation of jobs: International Labour Organization, *Panorama Laboral de América Latina*.

Poverty: Best and worst are based on Latin American data only. From: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005* (2005):317-18; ECLAC,

Social Panorama of Latin America 2006 (Preliminary Version).

Net secondary enrollment: World Bank, EdStats, at <http://devdata.worldbank.org/edstats/indicators.html>.

Homicides: World Health Organization, *World Report on Violence and Health* (2002).

For homicides per 100,000 inhabitants, to establish the best and worst performances, we used the *World Report on Violence and Health*, published in 2002 by the World Health Organization. We did not attempt to construct a time series for the best and worst in the world because of large gaps in data. According to the *World Report on Violence and Health*, Colombia had the highest homicide rate in the world (61.6 homicides per 100,000 inhabitants); Israel had the lowest (0.5). However, because Colombia registered a substantial reduction in homicide in our time series, the Latin American country with the worst score in Table 1.6 above is El Salvador (72.4). Accordingly, we use its score as the worst in the world. We take Israel's 0.5 per 100,000 homicide rate as its score for public security.

Table 1.9 gives the indexed scores for the nine dimensions. Because of the bundling of good and poor performances across different arenas, a few countries stand out generally as cases of successful democratic governance while others are marked by failure in many ways. Chile has high scores on all nine dimensions, consistent with the common



view that it has been the great success case in the post-1990 period. Chile has built a robust democracy, fostered rapid economic growth, and dramatically reduced poverty. On most dimensions of democratic governance, Costa Rica, Panama, and Uruguay have also fared well. A few countries' performance varied considerably across different dimensions. For example, Argentina did very well on education and public security but poorly on control of corruption.

The indexed scores help identify nine countries that have been stuck in vicious cycles: low quality democracy (or semi-democracy), poor rule of law, poor control of corruption, poor growth, and poor performance in reduction of poverty. For 1991 to 2006, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, and Venezuela fit this description. All of these countries scored poorly for Kaufmann et al.'s score for rule of law, and all but Bolivia and Colombia also did for control of corruption. They also all experienced anemic per capita GDP growth. Only two countries of the nine, Ecuador and Venezuela, performed above the regional mean in reducing poverty. Colombia and Venezuela are relative newcomers to this category of low performers, having experienced an erosion of democracy and of government performance since the 1980s. Colombia has fared better in most dimensions in recent years than in the 1990s.

Table 1.9. Indexed and Composite Scores of Democratic Governance in Latin America

	Freedom House scores ¹	Rule of law	Control of corruption	GDP growth, 1991-2006	Inflation, 1991-2006	Jobs in formal sector	Poverty	Education	Homicides	Composite score
Argentina	78	46	38	50	67	48	48	97	93	69
Bolivia	73	28	48	43	70	0	22	73	—	54
Brazil	71	46	43	43	25	21	68	97	56	60
Chile	90	78	69	63	70	73	100	100	89	85
Colombia	55	49	47	43	56	13	32	84	65	52
Costa Rica	95	63	48	55	57	43	69	87	86	78
Cuba	1	47	44	—	—	—	84	—	91	8
Dominican Republic	76	48	33	63	60	25	26	85	88	64
Ecuador	69	28	33	43	44	17	63	64	64	55
El Salvador	73	50	56	49	70	28	27	62	0	56
Guatemala	53	34	40	42	65	—	28	37	5	44
Haiti	27	32	24	12	50	—	—	—	75	32
Honduras	68	40	42	43	57	44	5	57	20	51
Mexico	71	46	43	45	59	43	62	62	92	63
Nicaragua	64	33	26	47	62	16	14	44	68	50
Panama	86	53	45	53	100	50	71	77	82	76
Paraguay	62	31	26	34	60	15	0	72	66	49
Peru	63	43	38	55	59	36	50	72	97	60
Uruguay	96	65	71	49	46	30	59	73	95	77
Venezuela	59	17	28	36	41	30	60	63	28	50

1 Freedom House scores are inverted [14 – (Political Liberties + Civil Liberties)]

The composite index for Bolivia, Cuba, Guatemala, and Haiti is based on eight, five, eight, and six, columns, respectively.



If Chile anchors the very successful end of the Latin American spectrum, Haiti anchors the low end among the nineteen countries that have experimented with competitive political regimes. In Haiti, two attempted transitions to competitive regimes were short lived and resulted in a coup in 1991 and a rebellion in 2004, both leading to the overthrow of a democratically elected president. The congress has been closed twice (in 1999 and 2004), two international interventions took place (in 1994 and 2004), and the state at times tottered on the brink of collapse.

7. A composite index of democratic governance

One can build a reasonable argument for or against aggregating different dimensions of democratic governance into a composite score. The case for a composite score is that highly aggregated information can provide a useful synthesis. The widespread dissemination of the Human Development Index illustrates the advantages of a composite score; it provides a useful summary snapshot of average human well-being in about 175 countries. In recent years, the Commitment of Development Index (Roodman 2006) provides an example of a useful summary of how much wealthy countries support development efforts in the Third World. The arguments against a composite score are that variance across dimensions can be lost, that in most cases there is no ideal way to aggregate across dimensions to create the single score, and that the composite can be misleading for these and other reasons.

Aggregating the nine dimensions into one composite score loses valuable information, but it offers a highly synthetic sense of how different countries compare. All nine dimensions reflect government performance and outcomes, so a composite score might generate useful summary information about success in democratic governance. Accordingly, we created a composite score although our primary focus is on the nine underlying dimensions.

We opted for a multiplicative approach that recognizes the special importance of the level of democracy in a composite score of democratic governance. We took the simple indexed mean for the other eight dimensions and multiplied it by the indexed Freedom House score, then took the square root. Scores could range from 0 to 100. With the exception of the Freedom House scores, rather than undertaking a complex weighting scheme, we followed Roodman's (2006) logic that it is reasonable to take a simple mean of dimensions when there is no clear criterion for weighting. Following this method, the final column of Table 1.9 presents a composite index for democratic governance for our twenty countries, with the caveat that Cuba is not a case of *democratic* governance, and that Haiti usually has not been.

This aggregation method rests on the implicit assumption that the other eight dimensions should have equal weight under conditions of relatively democratic government. It



is difficult to defend an absolute version of this assumption, but all eight dimensions are highly important.

The composite scores reinforce three conclusions of this article. First, the outcomes of democratic governance have varied greatly across countries; the composite scores properly reflect huge differences.¹⁴ Second, Chile (85) has been the most successful case of democratic governance in contemporary Latin America, followed at some distance by Costa Rica (78), Uruguay (77), and Panama (76). After this, there is another substantial drop to Argentina (69), the Dominican Republic (64), and Mexico (63), followed by another substantial gap. Third, at the opposite end of the spectrum, the composite index shows the very poor scores for Cuba (8) and Haiti (32), and the deficient overall performance in democratic governance of Guatemala (44), Paraguay (49), Venezuela (50), Nicaragua (50), Honduras (51), Colombia (52), Bolivia (54), and Ecuador (55). In the last several years, Colombia has improved its record in democratic governance relative to the 1990s, but it remains in the group of poor performers because of the results of the period before Álvaro Uribe assumed the presidency. In our judgment, the composite index performs well in identifying the relatively successful cases and the poor performers for this period of fifteen years.



8. Prior works on effective governance

Our reason for building a new measure of democratic governance is that no measure closely resembles what we have undertaken here.¹⁵ In the next sections of this article, we develop this point by comparing our index to the most prominent existing works on effective governance, the quality of democracy, and democratic performance. Our point is not that our measure is better than these alternatives, but rather that it is different and that it captures an important phenomenon.

Successful democratic governance has much in common with successful governance, except that it occurs under conditions of democracy. Whether they are democratic or not, governments that succeed at governing must ensure citizen security and promote human well-being. For this reason, our project has some elements in common with Kaufmann et al.'s (2003, 2005, 2006, 2007, 2008) governance indicators. They include six important

14 Even so, these differences are almost certainly understated because of missing data. We do not have data for Haiti for formal sector jobs, poverty, or education. In all three areas, Haiti fares disastrously, and it seems probable that the official data understate homicides.

15 The Índice de Desarrollo Democrático (www.idd-lat.org) comes closer than other measures to focusing on success in democratic governance. We do not discuss it in the text because it has been less influential than the measures we analyze. Our measures are constructed in very different ways than those of the Índice de Desarrollo Democrático.

dimensions of governance: voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption. They provide solid empirical measures for the dimensions, and their methodology is sophisticated.

Our project differs from Kaufmann et al.'s governance indicators in six respects. First, they attempt to measure how effective governance is; we attempt to measure how successful it is. All of their indicators are subjective whereas six of our dimensions are objective and are based on outcomes. We prefer some objective data about outcomes because of their greater reliability and validity.

Second, we focus on governance under competitive political regimes. There is much common ground between successful *democratic* governance (our enterprise) and effective governance (Kaufmann et al.), but governing under democracy presents distinctive challenges and advantages. The pursuit of efficiency is bounded by democratic checks and balances and by electoral competition; political goals are established through a competitive process. Only one of Kaufmann et al.'s indicators, voice and accountability, taps the democratic character of the political regime.¹⁶

Third, Kaufmann et al.'s indicators compare countries in a given year, but they have no validity for temporal comparisons. (The same is true for our indexed scores and composite score). If there is a general trend in the world, Kaufmann et al.'s indicators fail to register this change. Seven of our nine dimensions measure change over time, not merely change relative to the world average in a given year. For the rule of law and control of corruption indicators, we are not able to track change over time because we rely on Kaufmann et al.

Fourth, for our purposes, Kaufmann et al. overweight perceptions by business groups (Arndt and Oman 2006, 69–71; Kurtz and Shrank 2007). Seventeen of the thirty-one organizations that provide the basis for Kaufmann et al.'s measures (2005, appendix A, 62–100, 108–109) are business oriented. The individual questions from surveys and expert opinion polls also disproportionately—for our purposes—reflect business perspectives and concerns. The fact that business interests have a favorable opinion of governance does not always mean that democratic governance is effective. We are especially concerned with aspects of government performance that have a deep impact on citizens.

Fifth, the Kaufmann et al. measures are based on the idea that a large amount of information (the surveys and expert opinion questions) presented in a highly synthetic

16 If there were no other differences between our vision of successful democratic governance and Kaufmann et al.'s indicators of successful governance, we could have imposed a minimum threshold on their voice and accountability indicator (or used Freedom House scores to establish a minimum threshold), discarded the cases that failed to meet this threshold, and used their indicators to compare the level of success among democratic cases. However, our project differs in other ways, so this threshold approach would not accomplish our purpose.





manner (the number of standard deviations from the mean) is optimal. Without dismissing the merits of their approach, our index is predicated on different assumptions. We opted for relative parsimony by choosing only nine dimensions, eight of which are built from only one form of data. One advantage of our approach is greater intuitive comprehensibility. The mean inverted Freedom House scores of 11.3 for Costa Rica and 6.3 for Guatemala are meaningful to the sizable number of scholars who have worked with Freedom House measures. The fact that Costa Rica was 0.44 standard deviations about the mean for Kaufmann et al.'s rule of law in 2007 is useful information, but the deeper meaning of this fact requires examining the survey and expert opinion questions that underlie the index. Kaufmann et al.'s scores are technically sophisticated but they do not produce an intuitively obvious substantive meaning. In opting for parsimony and simplicity, our approach differs.

Finally, whereas Kaufmann et al. give annual scores, our measure tracks performance over a longer period of time. Our measures could in principle assess performance in a particular year. However, objective data such as per capita growth that can oscillate sharply from one year to the next are not good measures of success. High growth in a single year can reflect a strong recovery from a recession, a good harvest, a favorable change in the terms of international trade, etc.

Another well-known measure of governance is Putnam (1993, 63–82), who devised twelve measures of the effectiveness of Italy's regional governments.¹⁷ His measures might be appropriate for assessing the quality of regional governments, but national governments have different responsibilities (e.g., macroeconomic policy and management) than regional governments. For an assessment of government performance at the national level, our measures are more suitable.

9. Our measure compared to measures of the quality of democracy

Most measures of the quality of democracy focus exclusively or largely on procedural issues (Altman and Pérez-Liñán 2002; Diamond and Morlino 2005; Levine and Molina 2006; Lijphart 1999, 275–300). In contrast, our assessment of democratic governance also focuses significantly on policy results.

17 Cabinet stability, budget promptness, quality of statistical services, quality of legislative output as judged by experts, legislative innovation, the number of day care centers, the number of family clinics, government spending on agriculture, expenditures on local health units, government spending on housing and urban development, and bureaucratic responsiveness. Several of these measures are biased toward social democratic governments.

As conceptualized by Diamond and Morlino (2005) and Levine and Molina (2006), the quality of democracy refers to the extent to which democracies live up to a procedural liberal understanding of democracy. Both sets of authors exclude policy results from their purview. Our enterprise is different because we evaluate not only democratic procedures, but also the governance results of democratic governments.

Because we include the results of democratic governance from the standpoint of citizen well-being, our measures are generally broader than the procedural measures. We also exclude some issues that some measures of the democraticness of the political regime include. For example, Foweraker and Krznaric (2000) include the level of electoral disproportionality (the difference between parties' vote and seat shares) and the size of the legislature divided by the number of seats of the largest party in their measure of the quality of democracy.

Our project also differs from the Programa Estado de la Nación (PEN)/UNDP citizen audit of the quality of democracy in Costa Rica (Vargas Cullell 2004). The PEN/UNDP defined quality of democracy as "the extent to which political life and institutional performance in a country . . . with a democratic regime coincides with the democratic aspirations of its people" (Vargas Cullell 2004, 96). The citizen audit thus depends on citizen aspirations and beliefs about what a democracy should be. Our project differs in three ways. First, we employ criteria for measuring success that we determined in consultation with other scholars. Even though our criteria were influenced by public opinion surveys regarding what citizens value in a democracy, our endeavor is different from one that begins with citizen aspirations. Second, we focus partly on objective performance. Third, we use a more bounded procedural definition of democracy that is consistent with most contemporary scholarly definitions, whereas the PEN-UNDP assessed the quality of democracy based a broad understanding of democracy including non-regime dimensions.

Conclusion

We hope to make three main contributions with this article. First, we believe that charting how Latin American countries have performed on some of the issues that are critical to citizen well-being over the past fifteen years is useful. To the best of our knowledge, no previous work has examined the sweep of dimensions that we have here for all of Latin America over the medium term.

Second, social scientists should develop tools for assessing and measuring success in democratic governance. Existing measures focus on other issues. They are useful, but it is also important to be able to measure success in democratic governance. We hope to stimulate thinking about ways to do so.



Third, the article underscores the wide variance in success in democratic governance in contemporary Latin America. There are meaningful ways in which it is useful to think about Latin America as a region (Mainwaring and Pérez-Liñán 2007). However, this fact should not obscure the important differences within this diverse region.

References

- Altman, David, and Aníbal Pérez-Liñán. 2002. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization* 9(2):85–100.
- Arndt, Christiane, and Charles Oman. 2006. Uses and Abuses of Governance Indicators. Development Centre Studies, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Birdsall, Nancy. 1999. Education: The People's Asset. Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper No. 5. (September).
- Birdsall, Nancy, and Augusto de la Torre. 2001. *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue.
- Birdsall, Nancy, and Miguel Székely. 2003. Bootstraps, not Band-Aids: Poverty, Equity, and Social Policy. In *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, ed. Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson, 49–73. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Camp, Roderic Ai. 2001. Democracy through Latin American Lenses: An Appraisal. In *Citizen Views of Democracy in Latin America*, ed. Roderic Ai Camp. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Carrión, Julio F., Patricia Zárate, and Mitchell A. Seligson. 2006. The Political Culture of Democracy in Peru. Unpublished mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1998. *Panorama Social de América Latina 1997*. Santiago: United Nations, CEPAL.
- _____. 2005. *Panorama Social de América Latina 2005*. New York: United Nations, CEPAL.
- _____. 2006. *Panorama Social de América Latina 2006*. New York: United Nations, CEPAL.
- _____. 2007. *Panorama Social de América Latina 2007*. New York: United Nations, CEPAL.
- _____. 2008. *Panorama Social de América Latina 2008*. Available at www.eclac.org.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), and the Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat). 2001. *El espacio regional: Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- della Porta, Donatella. 2000. Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption. In *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, ed. Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, 202–28. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Diamond, Larry, and Leonardo Morlino. 2005. Introduction. In *Assessing the Quality of Democracy*, ed. Larry Diamond and Leonardo Morlino, ix–xliii. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 1997. Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies. In *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico*, ed. Stephen Haber, 260–304. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Foweraker, Joe, and Roman Krznaric. 2000. Measuring Liberal Democratic Performance: An Empirical and Conceptual Critique. *Political Studies* 48:759–87. Freedom House. 2005. Available at: www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005.
- Gerring, John, Strom C. Thacker, and Carola Moreno. 2005. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. *American Political Science Review* 99(4): 567–81.
- Glaeser, Edward L., Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2004. Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth* 9 (3) (September): 271–303.
- Gruben, William, and Darryl McLeod. 2003. Choosing Among Rival Poverty Rates: Some Tests for Latin America. Available at www.dallasfed.org/research/claepapers/2003/lawp0301.pdf.
- Hall, Robert E., and Charles I. Jones. 1999. Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *The Quarterly Journal of Economics* 114(1):83–116.
- Husmanns, Ralf. 2004. Measuring the informal sector: from employment in the informal sector to informal employment. Geneva: ILO Working Paper 53, December.
- International Labour Organization (ILO). 2002. Stat Working Paper No. 1. Geneva. Available at: www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/comp5a.pdf. Access date: 06 June 2007.
- _____. 2004. Women and Men in the Informal Sector: A Statistical Picture. Geneva, ILO.





- _____. 2005. *ILO Thesaurus 2005*. Available at www.ilo.org/public/Libdoc/ILO_Thesaurus/english/index.html.
- _____. 2006. *Global Employment Trends Brief*, January. Geneva, ILO. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo
- Mastruzzi. 2003. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002*. The World Bank, Policy Research Paper 3106 (August). Available at <http://econ.worldbank.org>.
- _____. 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*. The World Bank, Policy Research Paper 3630 (June). Available at <http://econ.worldbank.org>.
- _____. 2006. *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005*. The World Bank, Policy Research Paper 4012 (September). Available at <http://econ.worldbank.org>.
- _____. 2007. *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2006*. The World Bank, Policy Research Paper 4280 (July). Available at <http://econ.worldbank.org>.
- _____. 2008. *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2007*. Available at <http://econ.worldbank.org>.
- Kreuger, Anne O. 1974. *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. *American Economic Review* 64(3):291–303.
- Kurtz, Marcus J., and Andrew Schrank. 2007. *Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms*. *The Journal of Politics* 69 (May): 538–54.
- Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro). 2003. *Informe-Resumen. La Democracia y la Economía. Latinobarómetro 2003*. Available at www.latinobarometro.org.
- _____. 2004. *Informe Resumen Latinobarómetro 2004*. Available at www.latinobarometro.org.
- _____. 2005. *Informe Latinobarómetro 2005*. Available at www.latinobarometro.org.
- _____. 2006. *Informe Latinobarómetro 2006*. Available at www.latinobarometro.org.
- _____. 2007. *Latinobarómetro Report 2007*. Available at www.latinobarometro.org.
- _____. 2008. *Latinobarómetro Informe 2008*. Available at www.latinobarometro.org.
- Levine, Daniel H., and José Molina. 2006. *The Quality of Democracy in Latin America: Another View*. Paper for the international conference of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, March 15–18.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott, and Aníbal Pérez-Liñán. 2007. *Why Regions of the World are Important: Regional Specificities and Region-Wide Diffusion of Democracy*. In

- Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, ed. Gerardo Munck, 199–229. Oxford: Oxford University Press.
- Mauro, Paulo. 1995. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics* (August): 681–712.
- Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia. 2004. Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. Poliarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion. In *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, ed. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro, 303–37. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- _____. 2004. Human Development, Human Rights, and Democracy. In *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, ed. Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, and Jorge Vargas-Cullell, 9–92. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- _____. 2005. Why the Rule of Law Matters. In *Assessing the Quality of Democracy*, ed. Larry Diamond and Leonardo Morlino, 3–17. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Olken, Benjamin R. 2006. Corruption Perceptions vs. Corruption Reality. National Bureau of Economic Research Working Paper #12428 (August). Available at <http://papers.nber.org/papers/w12428>.
- PAHO (Pan American Health Organization). 2005. Health Analysis and Information Systems Area. Regional Core Health Data Initiative, Technical Health Information System. Washington, DC. Available at www.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator.
- _____. 2006. Guidelines for the Design, Implementation, and Evaluation of Epidemiological Surveillance Systems on Violence and Injuries. Available at www.paho.org/.
- Pharr, Susan J. 2000. Officials' Misconduct and Public Trust: Japan and the Trilateral Democracies. In *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, ed. Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, 173–201. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Roodman, David. 2006. The Commitment to Development Index: 2006 Edition. Center for Global Development. Available at www.cgdev.org.



- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Seligson, Mitchell. 2002. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy. *The Journal of Politics* 64(2):408–33.
- _____. 2004. *The Political Culture of Democracy in Mexico, Central America, and Colombia*. Nashville, TN: ARD-Vanderbilt University-USAID.
- _____. 2006. The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development* 34(2):381–404.
- Székely, Miguel, Nora Lustig, Martín Cumpa, and José Antonio Mejía. 2000. Do We Know How Much Poverty There Is? Research Department and the Poverty and Inequality Advisory Unit, Inter-American Development Bank. Available at www.iadb.org/Publications/index.cfm?language=english.
- Tokman, Victor. 2001. De la informalidad a la modernidad. Lima: OIT. Boletín Cinterfor #155. Available at www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/486/F1558379.
- Vargas Cullell, Jorge. 2004. Democracy and the Quality of Democracy: Empirical Findings and Methodological and Theoretical Issues Drawn from the Citizen Audit of the Quality of Democracy in Costa Rica. In *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, ed. Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, and Jorge Vargas-Cullell, 93–162. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Weyland, Kurt. 1998. The Politics of Corruption in Latin America. *The Journal of Democracy* 2:108–21.
- Wolff, Laurence, and Claudio de Moura Castro. 2003. Education and Training: The Task Ahead. In *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, ed. John Williamson and Pedro-Pablo Kuczynski. Washington, DC: Institute for International Economics.
- World Bank. 2008. *World Development Indicators*. Available at www.worldbank.org.
- World Health Organization. 2002. *World Report on Violence and Health*. Available at www.who.int/publications/en/.



La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización

Jorge Vargas-Cullell

Resumen

Pese a la creciente literatura sobre la calidad de la democracia, el tema aún no es un robusto programa de investigación, anclado en la teoría comparada de la democracia. Un paso importante en tal sentido es reconocer que se trata de un concepto derivado de un objeto original, al que califica un concepto de democracia claramente especificado. Sin embargo, el estudio de la calidad de la democracia implica ampliar nuestra comprensión sobre la democracia, pues requiere incluir aspectos que van más allá de su definición procedimental como régimen político. Sobre estas premisas, el artículo esboza las relaciones entre democracia, calidad de la democracia y democratización y, aplica esta propuesta teórica a la sucinta evaluación de los sistemas políticos de Centroamérica.

Palabras claves: democracia, calidad de la democracia, democratización, poder, régimen político, Estado democrático de derecho, inclusión ciudadana, teoría comparada, estándares de evaluación, Centroamérica.

Abstract

A growing body of literature on the quality of democracy has emerged in the past two decades. However, if this approach holds any promise, much work remains to be done. The conceptual links between democracy and quality of democracy, as well as between the latter and democratization, need to be carefully specified. The quality of democracy is a derivative concept that should be tightly woven to its root: a theoretically and empirically grounded concept of democracy. However, not any concept of democracy will do. I argue that the quality of democracy approach implies broadening up our understanding of democracy to include issues beyond its procedural definition as a political regime. The article applies this analytical framework to the study of Central American political systems.

Keywords: democracy, quality of democracy, democratization, power, political regime, democratic rule of law, citizen enfranchisement, comparative theory, evaluation parameters, Central America.



Introducción

En las últimas dos décadas ha surgido una importante bibliografía sobre la calidad de la democracia¹. Las obras pioneras de Beetham y sus colegas (Beetham 1994; Beetham y Weir, 1995; Klug et. al, 1998) abrieron camino a una serie de obras bastante dispares en cuanto a sus propuestas y alcances (Programa Estado de la Nación PEN 2001; International Democracy Electoral Assistance IDEA 2001; Altman y Pérez-Lián 2002; PNUD 2004; O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell 2004; ver obras en el volumen editado por Morlino y Diamond, 2005; Roberts, 2010). En la década actual han existido varios intentos de trazar las bases de la calidad de la democracia como teoría, concepto y programa para la investigación empírica, cfr: Gómez Fortes et. al (2010), Roberts (2010), O'Donnell (2006; 2004), Vargas-Cullell (2004; 2008), Diamond y Morlino (2005), Morlino (2007).

Sin embargo, queda mucho por hacer si el fin es convertir el tema de la calidad de la democracia en un robusto programa de investigación comparada. Para ello, se deben definir con cuidado los enlaces conceptuales entre democracia y la calidad de la democracia, así como entre esta última y la democratización. Se debe comparar la calidad (o calidades) de las políticas democráticas con parámetros firmemente sustentados en teorías comparativas de la democracia.

Este artículo sienta las bases para esa labor utilizando como referencia la investigación sobre temas de la calidad de la democracia realizada por el autor durante la década pasada. El punto de partida es la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica (PEN 2001). Sostengo que la calidad de la democracia es un concepto derivado que debería estar fuertemente atado a su origen, el objeto al que califica: un concepto de democracia claramente especificado. Sin embargo, no servirá cualquier concepto de democracia. Así mismo, pienso que el estudio de la calidad de la democracia implica ampliar nuestra comprensión procedimental de la democracia como régimen político para incluir dimensiones de extra-régimen (ver también: Bürhlmann, et. al 2007).

El presente artículo está organizado en dos partes. En la primera, expongo la manera cómo entiendo los conceptos de democracia, calidad de la democracia y la democratización. En la segunda, hago una breve presentación que describe la calidad de la democracia en Centroamérica. El propósito es mostrar que el marco analítico tiene un fecundo potencial de generación de hipótesis y mediciones interesantes para la investigación comparada de la democracia.

1 La calidad de la democracia es una expresión muy usada en una infinidad de libros y artículos; sin embargo, pocas veces se define (i.e. Lijphart 1999). Me interesan en este artículo los trabajos que muestren alguna reflexión o evalúen en forma sistemática la calidad de la democracia.



2. Discusión teórica

La innovadora iniciativa de Beetham y sus colegas de realizar una auditoría de la democracia en el Reino Unido efectuó dos contribuciones importantes. Primero, propuso estándares democráticos que podían ser empíricamente evaluables, destacando la naturaleza evaluativa de la perspectiva de la calidad de la democracia. Segundo, amplió el alcance de los estudios sobre democracia al ir más allá de una comprensión limitada de la democracia como régimen político (Beetham 1994; Beetham y Weir 1995; Klug et. al. 1998).

En el año 2001, la Auditoría Ciudadana de Costa Rica desarrolló la idea de auditar la democracia al poner en práctica métodos participativos para establecer y evaluar estándares de calidad democrática. Aplicó un método evaluativo con base en la experiencia de la Organización Internacional de Normalización (ISO por sus siglas en inglés) y, apoyándose en los trabajos teóricos de O'Donnell, propuso un concepto amplio de la democracia que incluye algunos aspectos del Estado y la sociedad como elementos constitutivos (PEN 2001). La calidad de la democracia se definió como “el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía” (Vargas-Cullell, 2004: 96).

El Informe sobre la Democracia de la organización *International Democracy Electoral Assistance* (IDEA por sus siglas en inglés) del año 2001, los trabajos de Diamond y Morlino (2005) y Roberts (2010) han sido los esfuerzos más ambiciosos hasta el momento para evaluar la calidad de la democracia desde un punto de vista comparado. IDEA aplicó los principios democráticos y parámetros formulados por Beetham en el estudio de ocho sistemas políticos. Por su parte, Morlino y Diamond adoptaron una posición diferente, para estos autores calidad de la democracia significa una “buena democracia”, una democracia virtuosa que cristaliza, en la práctica, una serie de valores democráticos. Con el fin de evaluar la buena democracia, distinguieron tres significados de calidad según estuvieran asociados a resultados, procesos o contenidos del sistema político. Analíticamente, propusieron ocho dimensiones no excluyentes entre sí, cinco de ellas de carácter procedimental (Morlino y Diamond 2005; Morlino 2007; Diamond 2005). En un libro reciente, Roberts evaluó la calidad de la democracia en Europa Oriental definiéndola como el grado en que los ciudadanos consideran a los líderes responsables de sus acciones y mantienen la política cercana a sus preferencias (Roberts 2010).² En su estudio sobre la calidad de la democracia en España, Gómez-Fortes y sus colegas, plantean un punto medio entre la propuesta metodológica de Beetham y la de O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell (Gómez-Fortes et al, 2010).

2 Bűrhlman, Merkel y Wessels (2007) esbozaron un enfoque teórico y empírico para crear un barómetro aplicado al estudio de la calidad de la democracia en países altamente industrializados. Sin embargo, el resultado de esa iniciativa queda todavía por publicarse.



En un tema en expansión como el de la calidad de la democracia, estos esfuerzos abren interesantes posibilidades de investigación. Sin embargo, todavía no hay un acuerdo básico sobre los fundamentos que pudieran delimitar, teórica y empíricamente³, la perspectiva de la calidad de la democracia dentro de los estudios políticos comparados. En el resto de esta primera sección se procura atender este problema a partir de una reelaboración del concepto de la calidad de la democracia. Se reflexiona en forma crítica sobre el grupo de obras sobre este tema, tomando como referencia también a otras obras que todavía no se han mencionado (Hagopian 2006; Putnam, 1993; Lijphart 1999). Mi objetivo es resolver el punto más débil de los diferentes enfoques para evaluar la calidad de la democracia (incluyendo los míos propios): el enlace entre la calidad de la democracia y el concepto original de democracia. Al hacerlo, espero contribuir con un diálogo fructífero con las otras propuestas.



Definición de conceptos

Debido a que la calidad de la democracia es un concepto derivado (Bühlman et. al. 2007; Morlino 2007; Diamond y Morlino 2006; Vargas-Cullell 2004), el objeto fundamental o sustantivo al que califica –la democracia– se debe definir con cuidado. Existen incontables definiciones de la democracia; sin embargo, por las razones que señalo más adelante, propongo mi propia definición. Entiendo la democracia como la estructuración de las relaciones de poder político basada en la ciudadanía como agencia política y moral (O'Donnell, 2006, 2004; Vargas-Cullell, 2008)⁴. Esta es una definición no taxonómica de la democracia que resalta su naturaleza abierta, e históricamente cambiante, desde su invención hace más de dos mil años en una pequeña ciudad del sur de Europa (O'Donnell 2010; Przeworski 2010; Dunn 1993). Al mismo tiempo, la definición capta la diferencia fundamental que distingue a la democracia del resto de sistemas políticos a través de la historia: el “*demos*” como la base de la autoridad legítima. Por otra parte, entiendo la democratización como ese proceso abierto por medio del cual la organización democrática de relaciones de poder se disemina en una sociedad, afectando los distintos ámbitos de la vida social

3 La mayoría de las obras han evitado la tentación de idear medidas sumarias de la calidad de la democracia como las propuestas por Altman y Pérez-Liñán (2002), debido a las diversas incógnitas que surgen una vez que se sale de la esfera de las mediciones convencionales de la democracia.

4 Un agente es alguien capaz de adoptar decisiones y actuar consecuentemente. La suposición de autonomía moral de Dahl, afirma que todos los individuos son los mejores jueces de sus propios intereses y que las diferencias no justifican la custodia (Dahl, 1989). Por lo tanto, continúa la igualdad civil y política. En suma, la democracia no es consistente con ninguna definición de ciudadanía, sólo con aquellas que se basan en el reconocimiento explícito de los individuos como agentes políticos y legales (O'Donnell 2010: 47-73, 118-120).

(Whitehead, 2002). Como tal, la democratización es un vector e implica el examinar las trayectorias históricas. Al estudiar la democratización uno se enfoca en el cambio, en cómo una sociedad va del punto A al punto B; por ejemplo, de un sistema autoritario a uno democrático⁵.

La calidad de la democracia evalúa los resultados de la democratización en un punto dado en el tiempo. Es un concepto sincrónico. Más específicamente, es la medida en que un sistema político cumple con los atributos constitutivos del concepto de democracia. Al estudiar la calidad de la democracia, mido la brecha (mayor o menor) entre las características observables de un sistema y los parámetros democráticos derivados de un concepto de democracia: qué tanto ha logrado la democratización acoplar un sistema político a una organización democrática de las relaciones de poder. Las brechas entre lo real y lo requerido pueden variar de lugar a lugar y también, como veremos, dentro de un sistema político dado.

Esta es una manera no normativa de definir la calidad de la democracia. A pesar de que los valores y principios están entretnejidos en el lienzo de las reglas y prácticas democráticas, en contraste con Morlino y Diamond no fusiono la calidad de la democracia con una ciudadanía o un sistema bueno y virtuoso. Me enfoco en evaluar los atributos derivados de un concepto de democracia. En el mundo real siempre habrán ángeles y demonios y los virtuosos, una minoría. Coincido con Bühlman et. al. (2007) en anclar firmemente la calidad de la democracia a un concepto más amplio y realista de democracia, aunque no creo que su concepto de “democracia incrustada” logre salvar el desacople con la teoría comparada de la democracia⁶. Para aclarar los nexos entre democracia y la calidad de la democracia, explicaré con más detalle las razones por las que sostengo que mi propuesta es una alternativa sensata a otras.

- 5 No mezclo democratización con “transición a la democracia”. El primero es un concepto más amplio y bien puede darse dentro de regímenes democráticos, lo que Parry y Moran llaman “democratización dentro de la democracia” (1994). Costa Rica después de la década de 1980 es un caso interesante de este tipo de democratización. Las transiciones son un caso especial de democratización que tienen que ver con el cambio de régimen.
- 6 Bühlman et. al. (2007: pp.14-21) entienden la democracia como un complejo de regímenes parciales estrechamente relacionados (electoral, derechos políticos, derechos civiles, poder para gobernar y responsabilidad horizontal). Sin embargo, esta es más una descripción de los componentes de la “arquitectura institucional” de la democracia constitucional moderna que una definición de los atributos de la democracia que pueden estar sujetos a una evaluación de calidad democrática.



Argumentación

En todos los sistemas políticos, los gobernantes gobiernan a la gente –la democracia no es una excepción–. Sin embargo, ésta introduce un cambio crucial tanto en la naturaleza como en la dinámica de la relación entre los gobernantes (el lado poderoso) y los gobernados (el lado débil). Mientras que en los sistemas políticos no democráticos los gobernados son vasallos, sujetos a la autoridad política con pocas salvaguardas para su vida, integridad o patrimonio; en una democracia los gobernados disfrutan de un poder sustancial –no están a merced del poderoso, tienen voz, pueden resistírsele e incluso influenciar de manera tal que el gobernante sea eventualmente sustituido–. El poder de los gobernados surge del hecho de que ellos son ciudadanos, agentes políticos y morales que esgrimen derechos (O'Donnell 2010, 2007; Przeworski 2010, más bien prefiere llamarlo el ideal del “autogobierno”). En las democracias modernas, la ciudadanía es una categoría legal que le confiere un paquete de derechos y obligaciones a la población adulta dentro de un Estado –con ciertas excepciones–, con base en la suposición de que todos los individuos tienen la capacidad de actuar por sí mismos, es decir, que son agentes y vectores dotados con voluntad propia. Este paquete incluye libertades para actuar como mejor lo consideren, independientemente de los deseos del poderoso, así por medio de ciertos derechos los gobernados tienen la capacidad de resistir, derrotar o forzar concesiones sin desestabilizar el sistema político. En síntesis, la democracia crea e institucionaliza “el poder desde abajo”, el poder de los gobernados.

Sin embargo, las relaciones de poder democrático no eliminan el poder de los gobernantes, “el poder desde arriba”. Como en todo sistema político, las disparidades de poder en una democracia son extensas, consecuentes y sistemáticas. Éstas surgen de legados sustancialmente asimétricos de bienes y capacidades entre los individuos, las organizaciones o entre las clases sociales. Es más, algunas dimensiones de desigualdad política están legalmente promulgadas, en tanto que a ciertos individuos se les confiere la autoridad de adoptar decisiones vinculantes para el colectivo social. Aunque las asimetrías son dinámicas y no implican necesariamente juegos de suma cero, nunca se ha visto una democracia sin desigualdades políticas.

En pocas palabras, en una democracia, los débiles ejercen cierto poder sobre los poderosos y, al mismo tiempo, estos últimos retienen la capacidad de gobernar. Inevitablemente surge un balance conflictivo y potencialmente frágil alimentado por la contradicción entre el impulso de la igualdad política (“poder desde abajo”) y de la desigualdad política (“poder desde arriba”). Dado que el “poder desde arriba” es, sin duda, más poderoso –en ausencia de ciertas protecciones que deben ser efectivas– el impulso de la desigualdad política ganaría con facilidad y terminaría por asfixiar el impulso de la igualdad política.



Por lo tanto, todas las democracias promulgan un marco complejo de normas e instituciones para asegurarse de que ambas partes –los gobernantes y los gobernados– se acomoden y se protejan pero, especialmente, que el bando más débil, la comunidad de ciudadanos, no vea cercenados sus derechos por los poderosos. Esta estructura regula tanto el acceso como el ejercicio del poder e implica definiciones cuidadosas sobre sus usos legales e ilegales, así como los controles necesarios para prevenir los abusos⁷.

Una consecuencia de colocar las relaciones de poder en el centro del concepto de democracia, es que “la democracia” ya no se puede definir simplemente como un régimen político, como un método de elegir a los gobernantes por medio de elecciones libres y justas apoyadas a su vez por un legajo de derechos y libertad. Una definición procesal minimalista como esta, deja de lado la explicación de una parte fundamental de la vida democrática, la cual hace referencia a: cómo la democracia es capaz de asegurar que los gobernantes, una vez electos, no abusen de su poder legalmente autorizado para imponerse sobre la voluntad de las y los ciudadanos (O’Donnell 2007; 2004; Bürlmann et al 2007).

En el corazón de este delicado y sutil equilibrio entre el “poder desde arriba” y el “poder desde abajo” implicado por la democracia, reside un acto de delegación parcial. En ella, los ciudadanos, la fuente de legitimidad del poder político, delegan poder a las autoridades públicas para que gobiernen en nombre suyo. Esta delegación de poder es parcial, el ciudadano-agente retiene una cantidad sustancial de poder porque no pierde sus derechos y siempre mantiene la capacidad de manejarlos según lo considere adecuado –dentro de ciertas restricciones, cuya estipulación ha debido ser aprobada apegándose a los usos y procedimientos autorizados en el ejercicio del poder, y cuya interpretación recae en actores que poseen una autoridad expresamente investida para tales fines–.

El poder –tanto el delegado como el no delegado– se ejerce según dos conjuntos de reglas⁸. El primero, regula la cuestión de quién puede ejercer el poder, es decir, quién tiene acceso al poder y cómo puede obtenerlo. El segundo conjunto de reglas regula el ejercicio del poder, qué puede o no hacerse con el poder político una vez que se obtiene⁹. La interacción entre las reglas de acceso al poder y las reglas para ejercerlo, conduce a cuatro dimensiones constitutivas de la democracia, de donde surgen los atributos que el concepto de calidad de la democracia posteriormente evaluará (Figura 1).

7 Como recalcan varios autores, estos acuerdos son históricamente contingentes; por ejemplo, la ciudadanía cuasi universal y las elecciones libres y justas son cruciales para la democracia moderna pero no para la democracia ateniense (Przeworski 2010, Dunn 1993).

8 Siguiendo a Lukes (2005), yo defino el poder como la capacidad que permite a un actor provocar o resistir cambios a una situación dada. El poder político, un subtipo específico de poder, se refiere a la capacidad de adoptar decisiones colectivamente vinculantes para una sociedad o para un segmento de ésta (o de evitar que alguien más tome este tipo de decisiones).

9 La distinción entre acceso y ejercicio la tomé prestada de Sebastián Mazzuca (1999); sin embargo, alcanzo conclusiones diametralmente diferentes a las que él llega con esta útil distinción.



La primera dimensión se refiere a las reglas que normalizan el acceso al poder delegado por parte de quienes tendrán la autoridad legal para ejercerlo, así como las reglas que especifican los modos de sustitución de los gobernantes. En una democracia, estas regulaciones corresponden básicamente al sistema electoral, el que a su vez está arraigado a reglas constitucionales que definen la extensión y límites de ese poder delegado.

La segunda dimensión se refiere a las normas que regulan el acceso al poder no delegado, el que los ciudadanos no pierden, por parte de los gobernados. Esto se refiere a la cuestión de la inclusión ciudadana, donde esta disfruta el derecho de: tener voz en asuntos de interés público, y de elegir a los que gobernarán la entidad política o de ser elegidos para puestos de gobierno. En este sentido, estas normas definen quién ha sido facultado como ciudadano –una situación legal que en las democracias modernas se supone cuasi universal– y cuál es el portafolio de los derechos implicados en este status.

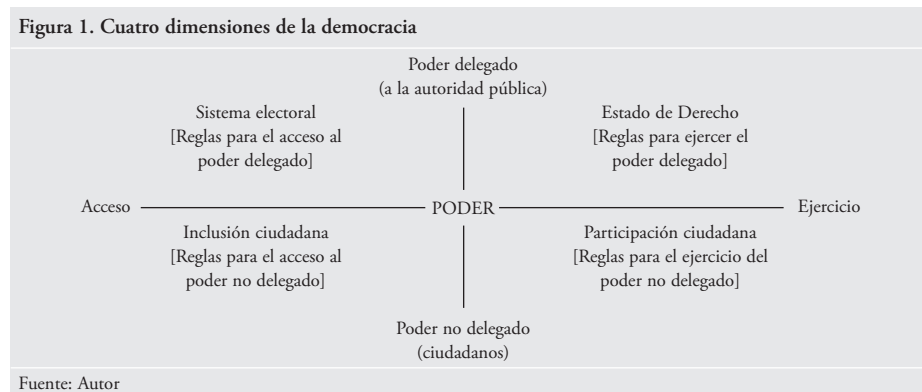
La tercera dimensión se refiere a las normas que regulan el ejercicio del poder delegado, aquel que ha sido conferido a las autoridades públicas. Éstas comprenden un complejo juego de normas cuidadosamente formulado, el mismo que estipula los usos legítimos e ilegítimos del poder, y las sanciones por transgredir aquellas normas. La mayoría de estas normas se aplica en períodos no electorales pues su utilización requiere, como requisito previo, que la autoridad pública haya sido previamente escogida. Son las reglas que aseguran que los gobiernos elegidos democráticamente gobiernen democráticamente. Esto es lo que O'Donnell llama “Estado de Derecho”, que en una democracia es un Estado de derecho democrático (O'Donnell 2010, 2007, 2004).

Finalmente, la cuarta dimensión se refiere al ejercicio del poder no delegado de parte de los ciudadanos, la cuestión que explica cómo las personas participan en la vida pública y esgrimen sus derechos frente a los gobernantes y otros gobernados. Como sabemos, el pueblo puede escoger ejercer sus derechos y libertades –o no hacerlo–, o a su vez, ejercerlos, desgraciadamente, en formas adversas a la democracia. La participación ciudadana, por supuesto, significa participación en temas relacionados con acceso al poder (participación electoral) y al ejercicio del poder (participación en la gobernanza, en la deliberación, ejecución y evaluación de políticas públicas).

En resumen, mi concepto de calidad de la democracia está relacionado con un concepto más amplio de democracia, uno que va más allá de régimen aunque, sin duda, lo contiene. Esto plantea la pregunta del valor agregado de proveer tal definición de democracia, cuando hay cientos que la literatura ya provee. Veo varias ventajas. Primero, al colocar las relaciones de poder en el corazón de la idea de democracia, se ponen sobre la mesa y en pie de igualdad, la cuestión del ejercicio de poder, es decir, de algunas estructuras y funciones del Estado y de la sociedad civil como constitutivas del concepto de democracia. Segundo, al evaluar la calidad de la democracia, lo anterior nos permite observar no sólo



las normas e instituciones diseñadas para elegir a los gobernantes, sino también las referidas a otros dos ámbitos: las reglas e instituciones que regulan el ejercicio del poder (esto es, el Estado de derecho), así como las luchas ciudadanas para influenciar las decisiones colectivas durante períodos no electorales¹⁰.



Finalmente, mi definición es consistente con el hecho de que la democracia viene en muchas formas y colores (presidencialista o parlamentaria; federalista o unitaria, etc.). Es una forma no taxonómica de definirla, tomando en cuenta la distinción principal que aporta la democracia a las relaciones de poder —la agencia moral y política de los comunes—. Sin embargo, al mismo tiempo, establece límites analíticos claros con respecto a los regímenes democráticos o híbridos (Levitski, 2010).

Estándares de calidad democrática

La literatura comparada sobre democracia ha establecido estándares acordados en dos de las dimensiones previamente comentadas. Por una parte, en la dimensión electoral ha estipulado que las elecciones deben ser justas, libres, decisivas, competitivas y periódicas. Por otra parte, en la dimensión de inclusión ciudadana, donde la cuasi-universalización dentro del territorio de los Estado-nación es hoy en día un requisito. (Tabla 1).

Los estándares para las otras dos dimensiones han sido menos investigados. En cuanto al ejercicio del poder no delegado, creo que el concepto de “Estado democrático de dere-

10 Mi concepto de democracia se enfoca en las relaciones de poder, la materia de la cual está hecha la política. Sin duda, principios como el “control ciudadano”, “libertad”, “igualdad política” o “rendición de cuentas”, son importantes porque describen valores democráticos. Sin embargo, lo que une esos principios en una totalidad coherente es la manera en que se entrelazan con las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados.

cho” de O’Donnell propone condiciones empíricamente evaluables: el reconocimiento, la promulgación y la aplicación efectiva de derechos de parte del Estado y la subordinación de las autoridades públicas a la ley. A su vez, estas condiciones implican responsabilidad horizontal (legal, política y administrativa) para asegurar que las autoridades permanezcan dentro de la ley y la apertura institucional a la responsabilidad vertical, para asegurar que las autoridades y los personeros públicos continúen respondiendo a las necesidades y demandas de los ciudadanos (O’Donnell 2010, 2007, 2004).

Finalmente, la dimensión más “suave” es el ejercicio del poder no delegado por parte de los ciudadanos. Aquí, propongo como parámetro la participación cívica en la vida pública. De partida concedo la imposibilidad de especificar un nivel óptimo de participación, mientras que la democracia colapsaría si todos los ciudadanos decidieran dejar de participar (el escenario en *Ensayo de la lucidez*, del novelista Saramago), las democracias pueden sobrevivir con niveles relativamente bajos de participación en los asuntos públicos. Ciertamente, en principio, una mayor y más diversa participación es mejor que menos participación, pero esto no alcanza para especificar un parámetro, aunque sí defina una cierta preferencia. La “prueba ácida” es que, independientemente de los niveles de participación, los ciudadanos no esgriman sus derechos y libertades en contra de la democracia, para apoyar fuerzas que deseen reemplazarla o para atentar contra la vida e integridad de los demás. De ahí la importancia de calificar como “cívica” la participación ciudadana (Putnam, 1993). Un apoyo generalizado a la democracia es un parámetro de la calidad de la democracia, pues mayorías antidemocráticas son caldo de cultivo de liderazgos autoritarios. Además, es necesaria una suficiente participación electoral (a los ojos de la ciudadanía) para que se consideren como legítimas las elecciones. Un criterio parecido se puede emplear con la participación cívica durante los períodos no electorales. La clave es la existencia de una participación que impida los intentos de los gobernantes para evadir la rendición de cuentas y demande a los funcionarios públicos respuestas a las necesidades y demandas ciudadanas.

Obsérvese que algunas dimensiones democráticas antes indicadas incluyen aspectos que no son propios de un régimen político, por ejemplo: la rendición horizontal de cuentas y la rendición social de cuentas (Smulovitz y Peruzzotti 2000). Eso, como ha sido dicho, es consecuencia de la perspectiva teórica aquí adoptada. Desde el punto de vista de la calidad de la democracia, la evaluación de las dimensiones más allá del régimen se puede realizar siguiendo, por analogía, los procedimientos que usan los estudiosos regularmente para evaluar si en un país “x” las elecciones fueron libres y justas¹¹.

11 Con base en las cuatro dimensiones de democracia, se pueden distinguir diferentes tipos de democratización, porque el avance en una dimensión no implica un avance en el resto. Sólo para mencionar algunos de ellos: (a) La democratización a lo largo del primer cuadrante equivaldría a liberalización dentro de un sistema



En suma, tracé una distinción entre la democratización como proceso o trayectoria y la calidad de la democracia como un concepto evaluativo estático, que mide la brecha entre resultados reales y parámetros democráticos en un momento dado. Utilicé un concepto amplio de democracia para identificar cuatro dimensiones y diez parámetros de calidad de la democracia. Finalmente, estos parámetros de la calidad de la democracia surgen, no de un conjunto abstracto de valores, sino de los aspectos constitutivos de las relaciones democráticas de poder derivados de un concepto de democracia.

Tabla 1. Dimensiones de la democracia, resultados de democratización y estándares para evaluar la calidad de la democracia

Dimensión	Resultado	Estándares
Acceso al poder (delegado)	Democracia electoral	<i>Elecciones libres, justas, competitivas, decisivas y periódicas</i>
Acceso al poder (no delegado)	Inclusión ciudadana universal	<i>No hay exclusiones políticas No existen exclusiones sociales políticamente discapacitante</i>
Ejercicio del poder (delegado)	Estado democrático de derecho	<i>Reconocimiento y cumplimiento efectivo de derechos Subordinación de las autoridades a la ley Rendición horizontal de cuentas Apertura a rendición de cuentas vertical</i>
Ejercicio del poder (no delegado)	Participación cívica ciudadana	<i>Apoyo a derechos y libertades Participación efectiva en la esfera pública Rendición social de cuentas</i>

Fuente: Autor



3. La calidad de la democracia en Centroamérica

En la segunda parte de este artículo aplico el marco conceptual antes delineado a una evaluación sintética de la democratización y la calidad de la democracia en Centroamérica. El propósito principal de este esfuerzo es mostrar que de acoplarse un concepto amplio de democracia con estándares de calidad democrática, se obtendrán nuevas perspectivas para juzgar la amplitud y el alcance de la democratización en esta región. Sin embargo, antes de empezar, colocaré la democratización en el contexto del multifacético y complejo proceso de cambio social por el que Centroamérica ha pasado en las últimas décadas.

político autoritario. (b) La democratización a lo largo de los cuadrantes del sistema electoral y de la emancipación (pero no a lo largo de los otros o sólo muy poca) ha sido el enfoque de la bibliografía de transición que O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) iniciaron hace más de veinte años. Aquí un régimen democratizado que coexiste con un Estado con fuertes herencias autoritarias. Sospecho que esta es la causa en muchas democracias en ciernes de Latinoamérica y de todo el mundo. (c) La democratización a lo largo de los cuatro cuadrantes, supone una profunda penetración de la democracia en la organización y funcionamiento del Estado durante los períodos no electorales, y básicamente implica un avance más allá de los requerimientos de una poliarquía. Asumo que en esta categoría calzarían las democracias más avanzadas.

Contexto

La democratización en Centroamérica ha sido parte de procesos más amplios de cambio social. En los últimos treinta años la región ha vivido cinco transiciones simultáneas y entrelazadas. Sin embargo, es menester reconocer que, a pesar de este dinamismo, el istmo posee algunas de las sociedades más atrasadas e desiguales del hemisferio.

La primera transición fue de la guerra a la paz. Hace treinta años, tres países sufrían guerras civiles (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) y, en 1989, uno fue invadido militarmente por los EE.UU. (Panamá). En la década de 1990, las guerras se apaciguaron gracias a tratados de paz entre los gobiernos y los rebeldes dentro de un marco regional para negociaciones políticas llamado “Esquipulas 2”. El resultado principal fue el advenimiento de gobiernos civiles y la pérdida de influencia política de parte del ejército, el actor más poderoso en todos los países, menos en Costa Rica, desde la época de la independencia a inicios del siglo XIX¹².

La segunda transición fue del autoritarismo a la democracia —el enfoque de este artículo—. Hace veinte años todos los países, menos Costa Rica, tenían dictaduras. Hoy en día, ninguno las tiene, ahora son democracias electorales, aunque algunas tienen, como veremos, graves fallas y síntomas de regresión política.¹³ En el 2009, un golpe de estado sacó del poder al presidente Zelaya de Honduras. Regresaremos a esto, pero por ahora vale la pena acotar que desde principios de la década de 1990 se han realizado varias rondas de elecciones nacionales y locales en todas partes —y excepto en una de ellas, las elecciones locales de Nicaragua de 2008—, los perdedores han aceptado, aunque a veces a regañadientes, el resultado.

La tercera transición ha sido el cambio en el estilo de desarrollo económico. Todos los países pasaron de ser economías semicerradas que combinaban agro exportaciones (café, banano, caña de azúcar y carne) con una protegida industria sustitutiva de exportaciones (que producía para el mercado centroamericano), a ser economías abiertas muy unidas al sistema internacional. El grado de apertura varía marcadamente de país a país, según lo mide el coeficiente de apertura (ver la Tabla 2)¹⁴; sin embargo, ninguno depende de las materias primas agrícolas que exportaban hace unas pocas décadas.

12 El resultado específico varió significativamente de país a país: En Panamá se abolió el ejército (lo que creó con la vecina Costa Rica el primer espacio binacional sin fuerzas armadas), en Nicaragua y El Salvador, en un grado menor, se estableció un control civil sobre el ejército. Sin embargo, en Guatemala, el ejército permanece siendo un actor político poderoso e independiente, con extensos dominios reservados.

13 Freedom House clasifica cuatro de los siete países centroamericanos como “parcialmente libres” (Freedom House, 2008) y otros los caracterizan como semidemocracias (Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán, 2004).

14 Guatemala tiene una de las economías menos abierta (0.51); las de Panamá, Honduras y Costa Rica son muy abiertas (Coeficiente > 1). Los países pusieron a andar estrategias significativamente diferentes para insertarse en la economía global. Así, Panamá está construyendo un eje central de clase mundial alrededor del Canal; Costa Rica ha creado un grupo de empresas que exportan alta tecnología, mientras que el resto de los países se apoyan en agro exportaciones no tradicionales (camarones, frutas), en la industria textil de baja tecnología y en la “exportación” de personas (emigración).



Los países centroamericanos ya no son sociedades rurales; todos ellos pasan por una extensa urbanización. Actualmente, más de la mitad de sus 42 millones de habitantes vive en centros urbanos, desde un 47% en Honduras y Guatemala, donde todavía hay mucho campesinado, a más de un 60% en la región más desarrollada del sur del istmo –Panamá y Costa Rica (Tabla 2)–.

Finalmente, la quinta transición es de naturaleza demográfica. Todos los países están experimentando procesos de transición demográfica. En las próximas décadas, ocurrirán dos procesos paralelos: la población envejecerá rápidamente y cada vez más amplias cohortes de jóvenes inundarán los mercados laborales¹⁵. La demografía ejercerá intensa presión en los mercados de trabajo y obligará a rápidos aumentos en la productividad para pagar por la seguridad social de una creciente población no productiva. Sin embargo, en las últimas décadas la productividad se ha estancado y el subempleo sigue siendo la fuente principal de trabajo para la clase trabajadora.

Si bien la imagen de Centroamérica como una región que alberga sociedades estancadas es una idea equivocada, el istmo continúa plagado de profundos problemas sociales y económicos. Aproximadamente, la mitad de las poblaciones sigue siendo pobre (46% en 2006) y eso antes de la actual crisis económica¹⁶. En varios países, la desigualdad en los ingresos, medida por el coeficiente de Gini, está dentro de las más altas de Latinoamérica. Uno de cada diez centroamericanos ha emigrado, la mayoría a los Estados Unidos¹⁷. La capacidad de los Estados para promover el avance social es débil: en todos ellos la recolección de impuestos es baja y, excepto en Panamá y Costa Rica, las inversiones en el área social se encuentran entre las más bajas de Latinoamérica (PEN, 2008; Comisión Económica para América Latina CEPAL, 2008).

Además, hay crecientes asimetrías dentro de la región. En 1965, la relación entre el PIB per cápita de Costa Rica y Panamá, los países más avanzados económicamente, y el de Nicaragua y Honduras, los más atrasados, era de 2:1. Hoy, la brecha se ha extendido a una proporción de 5:1. El 80% de la población regional vive en países que experimentan un estancamiento de larga data o lamentablemente, recién se recuperan de niveles de PIB per cápita previos a la guerra civil (PEN 2008).

15 La transición es mucho más avanzada en Costa Rica y Panamá, países en los cuales dentro de cuarenta años, más del 25% de la población tendrá 60 años o más. Sin embargo, el cambio ya ha empezado incluso en la rezagada región conocida como el “triángulo norte” de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) que ha experimentado decrecientes tasas de fertilidad y mortalidad desde la década de 1990.

16 30 millones de los 42 millones de habitantes de la región no tienen acceso a la seguridad social y 10 millones no tienen acceso a ningún tipo de servicios de salud (públicos, privados o de caridad).

17 En El Salvador, Guatemala y Honduras, las remesas suman entre un 10% y un 20% de su PIB.



Tabla 2.- Centroamérica: sociedades en transiciones múltiples, 1980-2009

Transición	BZ	GUA	ELS	HON	NIC	CRI	PAN
Rural a urbana 1/	≤50%	≤50%	50%>x<60%	≤50%	50%>x<60%	>60%	>60%
Estructura demográfica: piramidal a romboidal 2/ (año del fin de la transición)	58% (2035)	50% (2050)	59% (2035)	54% (2040)	56 (2040)	64% (2015)	60% (2015)
ISI para abrir economía dirigida a las exportaciones 3/	ND	0.51	0.79	1.18	0,57	1.02	1,38
De la guerra a la paz: acuerdo de paz (invasión)		1996	1992	de EE.UU.		1989	1989 (La invasión reemplaza al régimen)
Del autoritarismo a la democracia electoral 4/		1990s	1994	1985	1990		1994
De la colonia a la independencia	1981						
Democratización dentro de la democracia 5/						Mediados de la década de 1980	
Cantidad de transiciones	3?	5	5	4	5	3?	4

1/ % de la población urbana en 2007. 2/ % de la población entre 15 y 65 años. 3/ Coeficiente de apertura: (Exportaciones + Importaciones)/PIB. Todos los datos son de 2006. 4/ Año de primera elección democrática 5/ El término se tomó prestado de Parry y Moran (1994). La fecha indica el período en el que el Congreso aprueba las reformas constitucionales o las leyes ordinarias, ampliando y fortaleciendo significativamente las instituciones del Estado de Derecho y rendición de cuentas. Fuente: De las notas 1, 2, 3 y 4: PEN 2008. De la nota 5, PEN, 2001.

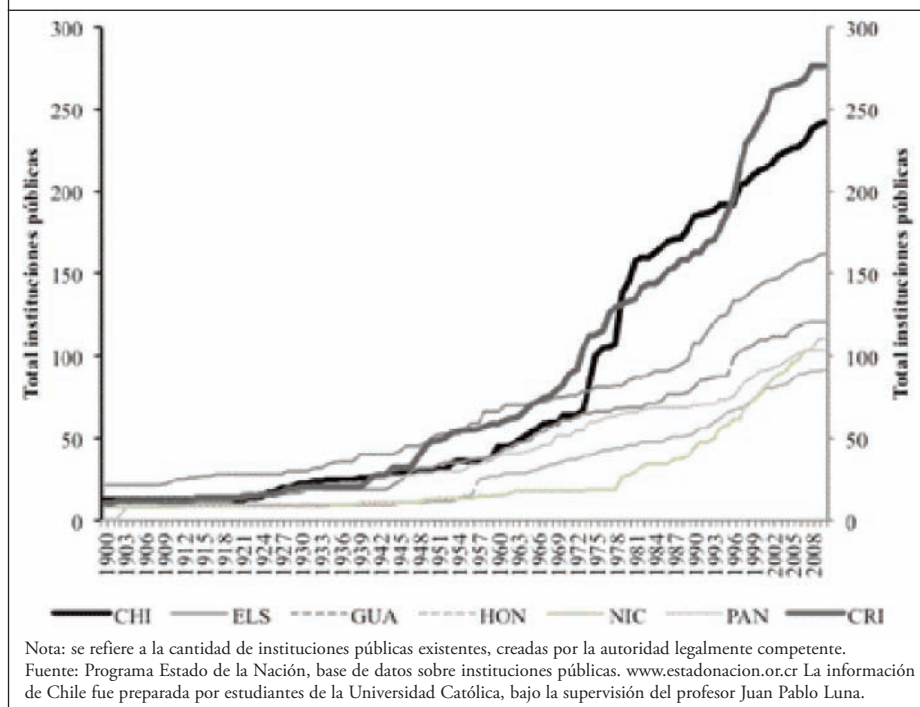


Finalmente, pese a los intensos cambios experimentados, la mayoría de los sistemas políticos centroamericanos se asientan sobre Estados infraestructuralmente débiles. Este poder se refiere a la capacidad de un Estado para penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil e implementar logísticamente las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción (Mann 1986: 113-4).¹⁸ Es un pre-requisito para la instauración de un orden público efectivo, un factor clave para cualquier sistema político. Al iniciar el siglo XXI, la mayoría de los países centroamericanos tienen Estados institucionalmente simples, compuestos por alrededor de 100 instituciones públicas y bajo el control directo del poder Ejecutivo. Contrástese esta situación con la evolución de los Estados en Chile y Costa Rica, sistemas políticos de mayor tradición democrática y cuyos aparatos duplican aún más esta densidad institucional.

En suma, en las últimas dos décadas la democratización en Centroamérica ha sido parte de un proceso multifacético de cambio social. Como resultado, la democracia electoral pasó de ser una excepción (Costa Rica) a una tendencia regional. Sin embargo, la democracia ha echado raíces en el suelo poco amistoso de sociedades económicamente atrasadas, socialmente muy desiguales y con Estados infraestructuralmente débiles.

18 Mann contrapone el poder infraestructural de un Estado al poder despótico, un poder del Estado sobre la sociedad que no requiere ni utiliza el recurso de la negociación institucionalizada con grupos de la sociedad civil para ejecutar sus acciones. Véase también: O'Donnell, 2010.

Gráfico 1. Evolución del número de instituciones públicas de los Estados nacionales en Centroamérica y Chile durante el siglo XX



Democracia electoral

Al evaluar la calidad de la democracia de los sistemas políticos centroamericanos, empiezo con la democratización de los regímenes políticos o, de manera más exacta, el establecimiento de la democracia electoral: ¿Qué tan lejos ha llegado Centroamérica? Este es el ámbito donde el cambio político ha sido más dramático y positivo, aunque, como se verá, los logros son frágiles y vulnerables a las regresiones autoritarias.

Todos los países tiene en funcionamiento democracias electorales –en esta década se han llevado a cabo más de 30 elecciones (nacionales y locales)–. Los votantes no sólo eligen representantes para los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino a todas las autoridades gubernamentales locales. Organismos electorales formalmente independientes de los poderes del Estado: organizan los procesos electorales, tienen la autoridad para declarar a los ganadores y sus veredictos se acogen. La región también tiene la democracia latinoamericana más antigua y estable (Costa Rica).





Sin embargo, en cuanto a la existencia de elecciones libres, justas, decisivas y competitivas, las democracias electorales de Centroamérica afrontan preocupantes temas inconclusos. En la mayoría de los países falta una garantía democrática clave, pues los organismos responsables de organizar las elecciones son politizados y partidistas. En Nicaragua, las autoridades electorales son cuidadosamente escogidas por el congreso con parámetros estrictamente partidarios (el partido en el poder, el FSLN controla el Tribunal Electoral, pero ahí también tiene cuota el ex-presidente Alemán, del Partido Liberal Constitucionalista)¹⁹. El control sandinista del organismo electoral (y también de la Corte Suprema) allanó el camino para la reelección del presidente Ortega, a pesar de una norma constitucional que lo prohíbe. Otros cinco países también tienen su cuota de politización (ver Tabla 3), aunque en El Salvador, el hecho de que todos los partidos principales tengan representantes en el organismo electoral permite cierto control cruzado (este mismo esquema lo adoptó México en 2007).

Las finanzas políticas son una segunda área problemática. Los países tienen regulaciones débiles o inexistentes para el financiamiento privado de partidos políticos y no tienen tope para los gastos electorales (Casas Zamora 2005). En cuatro países la ley sobre este tema es totalmente omisa, lo que ha creado desequilibrios evidentes entre los partidos políticos —algunos de ellos controlados directamente por poderosos actores económicos—. En contextos de sistemas políticos con instituciones débiles, esta laguna jurídica ha abierto la puerta para la penetración al sistema político de actores ilegales —como ha sucedido en Guatemala, donde se han elegido representantes con antecedentes penales y con nexos públicamente reconocidos con el crimen organizado—. En cuanto a los subsidios públicos, todos los países con excepción de Costa Rica, tienen un control o rendimiento de cuentas débil o inexistente sobre el tema.

La combinación perversa de autoridades electorales partidistas con un financiamiento político no regulado, constituye una amenaza para la estabilidad política y, en los casos de Honduras y Nicaragua, no permitió la existencia de barreras sólidas que desestimularan regresiones autoritarias. En el 2009, luego de un intenso conflicto inter-élite, especialmente dentro del gobernante Partido Liberal, una coalición de civiles y militares ejecutó un exitoso golpe de Estado contra el presidente Zelaya. A pesar de la presión internacional, Zelaya no retomó el poder. En noviembre de 2009 se llevaron a cabo elecciones nacionales a pesar del estado de emergencia política (patrulla del ejército en las calles, boicots de

19 El control partidista sobre las autoridades electorales le ha permitido al FSLN —el partido gobernante— usar la ley como arma para la ventaja política. Así, en el 2008 el Tribunal: canceló dos partidos de la oposición con cargos falsos; no ha publicado los resultados completos de las elecciones nacionales de 2005 y 2008; y también, ha autorizado la redistribución repentina de distritos para prevenir que los candidatos populares de oposición se lancen como alcaldes de la ciudad capital de Nicaragua.

algunos partidos). Por otra parte, según observadores nacionales e internacionales, las elecciones municipales del 2008 en Nicaragua fueron fraudulentas, constituyéndose como el primer proceso electoral fraudulento en Centroamérica desde que se eliminó el autoritarismo de la región en octubre de 2010. Aún hoy, el Tribunal Supremo Electoral no ha publicado los conteos completos. En Guatemala, más de 100 personas murieron por violencia relacionada con hechos políticos en las elecciones del 2008 y la comunidad internacional tuvo que intervenir para apoyar a las autoridades electorales en la segunda ronda.

Tabla 3.- Centroamérica: Tipo de autoridades electorales y justicia de la última elección

Selección	Integración		
	No partidaria (2)	Mixta (1)	Partidaria (0)
No política (1)	Costa Rica (3)		
Últimas elecciones	2010: libres y justas		
Política (0)	Guatemala, Honduras, Panamá (2)	El Salvador (1)	Nicaragua (0)
Últimas elecciones	GUA: 2007 (nacional): violencia, irregularidades HON: 2010 (nacional): luego de golpe de estado PAN: 2009 (nacional): libres y justas	2009 (01-legislativas; 03-presidenciales): libres y justas	2008 (local): fraude

Nota: los números entre paréntesis indican el puntaje según los controles para justicia electoral por tipo de autoridad electoral, en una escala ordinal. Rango: (0) puntaje mínimo, (4) puntaje máximo.
Fuente: PEN, 2008 con base en Artiga 2007 y actualizaciones del autor.

El Salvador y Panamá dan muestras de evoluciones rescatables. A pesar de un diseño institucional defectuoso, el organismo electoral de El Salvador pudo organizar adecuadamente las tan disputadas elecciones nacionales del 2009. En éstas, por vez primera desde el acuerdo de paz de 1992, ganó el partido de la que fuera la guerrilla insurgente (FMLN) y el ultraderechista partido gobernante (ARENA) aceptó el resultado. Las elecciones de Panamá del 2009 fueron libres y justas. Finalmente, en Costa Rica se han realizado elecciones libres y justas desde mediados del siglo XX.

Estado democrático de derecho

Aunque las democracias electorales en la mayoría de los países centroamericanos tienen imperfecciones, son la mejor parte de la historia política reciente. El punto más débil de la democratización centroamericana, ha sido la incapacidad de progresar sustancialmente en el establecimiento de las instituciones del Estado de derecho democrático, incluyendo aquellas dedicadas a exigir y supervisar la rendición de cuentas por parte de los representantes electos. En esta dimensión, la calidad de la democracia es baja en la mayoría de los países





centroamericanos, un resultado desafortunado que está amenazando los avances logrados en el ámbito de las democracias electorales. Estados con fuerte herencia autoritaria como los centroamericanos pueden fácilmente acorralar a los regímenes democráticos que subsisten en su seno –como ha sucedido con tanta claridad en Honduras o Nicaragua–. En suma, los estándares de un Estado de derecho capaz de hacer cumplir los derechos; de subordinar a la ley el poder político y crear robustas redes de rendición de cuentas políticas y legales no se cumple, por mucho, en los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica.

Hay varios indicadores que apuntan a la debilidad de las instituciones del Estado de derecho. Para empezar, los exiguos presupuestos que se le asignan al poder judicial. Aquí el argumento no es que más recursos creen instituciones sólidas y eficientes, sino que la falta absoluta de recursos impide la institucionalización. Costa Rica y El Salvador invierten anualmente rango aproximado de \$30 a \$50 dólares por persona en el poder judicial, pero la mayoría de los países centroamericanos sólo invierte \$10 dólares o menos al año. Desde un punto de vista comparativo, esto es demasiado poco (PEN 2008: 523). En países no involucrados en conflictos militares internacionales, se gasta en el área judicial un monto similar a lo que se gasta en fuerzas armadas.

Un indicador básico del acceso a la justicia, como la cantidad de casos nuevos que ingresan a los tribunales de justicia, muestra también la gran brecha existente entre Costa Rica y el resto, ya que en Costa Rica más de 12 mil personas por cada 100 mil habitantes presentó una demanda ante el sistema judicial, entre cinco a doce veces más que en el resto de los países.

Tabla 4. Centroamérica: presupuesto de gastos para el ejército y el poder judicial 2002, 2006 y 2009 (en dólares de EE.UU.)

País	Presupuesto per cápita para poder judicial			Gastos en ejército	Nuevos casos 2006 (por 100 mil)
	2002	2006	2009	2006 (% GDP)	
Costa Rica ^{a/}	27,0	29,9	48,1	—	536.377 (12.185)
El Salvador	17,3	23,7	33,0	10,5 (0,6)	162.378 (2.325)
Guatemala	4,3	6,9	12,3	14,7 (0,3)	339.114 (2.605)
Honduras	4,8	8,0	ND	6,8 (0,7)	73.481 (997)
Nicaragua	5,4	9,2	ND	3,5 (0,7)	98.796 (1.789)
Panamá	11,4	12,9	17,6	—	—

a/ Costa Rica: no incluye presupuestos de Fiscalía y la policía técnica –que son parte del poder judicial– para tener datos comparativos.
Fuente: PEN, 2008, con base en Solana, 2010, 2007; SIPRI, 2008

En Centroamérica los operadores legales son pocos y están sobrecargados. En países donde más de la mitad de la población es pobre, sólo hay 2 o menos defensores públicos por cada 100 mil habitantes. Esto demuestra problemas, muy arraigados, en el acceso a la justicia y

el hecho subyacente de que los pobres son también pobres legalmente (O'Donnell, 1999). En la mayoría de los países, los fiscales superan a los defensores públicos por márgenes de 3 a 1 o más, un desbalance procesal también sesgado contra los pobres (PEN, 2008).

Finalmente, préstese atención al hecho de que los países con los poderes judiciales más débiles son también los que tienen el Contralor General más incipiente y más politizado. Una contraloría, o corte de cuentas, robusta e independiente es un requisito institucional fundamental para la fiscalización de la legalidad en el uso de los recursos públicos. De nuevo, en la mayoría de los países centroamericanos hay una combinación perversa de: presupuestos escasos, competencias legales débiles (no hay controles ex ante, ni vigilancia efectiva sobre los presupuestos públicos), además de la politización del ente contralor (Tabla 5). Como resultado, se deja abierta la puerta a redes de corrupción, mal manejo de los recursos públicos y el uso de la ley como arma política contra los adversarios.



Tabla 5.- Centromérica: presupuestos promedio, tipo de control y partidismo de Contralores nacionales

País	Presupuesto promedio 1998-2005	Capacidad de control	Poder para designar	Partidismo
Costa Rica	Más alto (+ US 10 ^o)	Sólida	Congreso	No partidario No colegiado
El Salvador	Más alto (+ US 10 ^o)	Débil	Congreso	Partidario No colegiado
Guatemala	Bajo (US\$ 5 ^o - 10 ^o)	Débil	Congreso	No partidario No colegiado
Honduras	Muy bajo (? US\$ 5 ^o)	Débil	Congreso	Partidario Colegiado
Nicaragua	Muy bajo (? US\$ 5 ^o)	Débil	Congreso	Partidario Colegiado
Panamá	Más alto (+ US 10 ^o)	Sólida	Ejecutivo Congreso ratifica	Partidario No colegiado

Notas:
Sólida: el Contralor tiene controles a priori y a posteriori y control de los gastos públicos y aprueba los presupuestos públicos.
Débil: el Contralor tiene controles a posteriori y no tiene competencia sobre la aprobación de presupuestos públicos.
Fuente: PEN 2003, UNDP 2004.

Inclusión ciudadana

Una tercera dimensión para evaluar la calidad de la democracia en Centroamérica es la inclusión ciudadana. La ciudadanía cuasi universal para los adultos²⁰, es actualmente un estándar liberal-democrático ampliamente aceptado (una persona = un voto; una persona = un poseedor de derechos legales). No obstante, este estándar básico no se cumple en algunos sistemas políticos centroamericanos.

20 A los adultos se les puede despojar de ciertos derechos legales y políticos por circunstancias altamente reguladas (por ej.: locura). Además, no todos los adultos habitantes del país tienen el derecho al voto, sólo los que tienen estatus de ciudadanos en el país huésped.

Tener un documento legal de identificación es un requisito formal mínimo para ejercer la ciudadanía. Sin ella, una persona no puede constatar legalmente quien es, no puede realizar trámites legales formales, y por supuesto, no puede votar aunque desee hacerlo. En Nicaragua, y especialmente en Guatemala, un segmento considerable de adultos no tiene una tarjeta legal de identidad (Tabla 6). En Nicaragua, casi una cuarta parte de la población adulta no tiene tarjeta, y en Guatemala este segmento representa alrededor del 10%. Además, este obstáculo tan elemental está dirigido particularmente hacia los pobres. En tres países centroamericanos –El Salvador, Guatemala y Nicaragua– los que sufren deprimidas condiciones sociales son los que tienen menor acceso a una tarjeta de legal de identidad (Robles, 2008). Por ejemplo, en Nicaragua, el acceso que tienen a una identificación aquellos que sufren tres o más tipos de exclusión social es cercano a un porcentaje de diez puntos menos que los que no sufren exclusión.



Tabla 6.- Centroamérica: porcentaje de exclusión política según la intensidad de la exclusión social, 2006

% registrado en cada categoría de inclusión/exclusión	GUA	ELS	HON	NIC	CRI
Inclusión política con <i>cero</i> exclusiones sociales	77.6	96.5	93.7	89.7	99.5
Inclusión política con <i>una</i> exclusión social	72.4	93.7	96.4	86.5	98.0
Inclusión política con <i>dos</i> exclusiones sociales	68.7	93.0	93.6	87.8	100.0
Inclusión política con <i>tres</i> exclusiones	72.1	83.0	93.3	80.6	96.9
Total	75.2	94.7	94.1	87.9	99.4
(N)	1,482	1,729	1,581	1,761	1,499
χ^2	8.93*	39.08*	2.61	13.46*	7.62

Notas: Inclusión política: Una persona tiene tarjeta de identidad o su decisión de votar no se obstaculizó por la falta de acceso al recinto de votación. El conteo de dimensiones de exclusión que experimenta una persona: por activos, por consumo, productiva.
Fuente: Robles, 2008, con base en las encuestas de LAPOP-Universidad de Vanderbilt para cada país, 2006.

La pobreza también afecta la inclusión ciudadana efectiva en formas menos evidentes. Cuando una persona la experimenta, su participación política disminuye sistemáticamente. Esta tendencia se mantiene para todos los países centroamericanos para los cuales hay información disponible. Incluso si, en promedio, el interés en la política varía de país a país –siendo más baja en Guatemala que en el resto– las personas que sufren en forma simultánea de diferentes tipos de exclusión muestran niveles de desinterés en la política entre 10 a 25 puntos porcentuales más bajos que los no afectados (Robles 2008).

¿Qué prospectos hay para cambiar esta situación? En un futuro cercano se podría fácilmente eliminar esa forma flagrante de exclusión ciudadana que es no tener una identificación. Sin embargo, una causa fundamental de la falta de participación cívica –la exclusión social– será mucho más difícil de eliminar. Excepto por Costa Rica y Panamá, los gastos sociales en Centroamérica se encuentran cerca de los \$100 dólares al año por persona, siete veces menos que el promedio latinoamericano (Fuentes, 2007; CEPAL 2008). Además, los gastos sociales son regresivos, cuando se examinan los gastos per cápita por quintil de

ingreso (PEN 2008). En términos generales, los países en los cuales la calidad electoral y del Estado de Derecho es más baja son aquellos con niveles de gasto social bajo.

Participación cívica

A pesar de los bajos niveles de la calidad de la democracia en varias de las dimensiones analizadas, en Centroamérica los ciudadanos no se están alejando de la democracia. Tomando en cuenta las circunstancias, estas son buenas noticias. En términos de participación organizada –en las comunidades, en los gobiernos locales, en la política electoral– las ciudadanías en la región no son tan diferentes del resto de Latinoamérica²¹. Sin embargo, el apoyo ciudadano a la democracia se ha erosionado en años recientes (Seligson y Booth 2010) y, en forma alarmante, las élites han recurrido a la política antidemocrática en Honduras y Nicaragua.

Vale la pena recalcar que la participación electoral en Centroamérica es bastante saludable. Excepto en Costa Rica, no se encuentra una tendencia regional a bajar los niveles de participación (aunque existe controversia sobre la afluencia de votantes en las elecciones de Honduras en 2010). La participación electoral en los países centroamericanos es mayor que el promedio latinoamericano cuando se toman en cuenta todas las elecciones en esta década (Artiga 2007). Sin embargo, en varios países los partidos políticos están en graves problemas. El peor caso es el de Guatemala, donde el multipartidismo polarizado y no estructurado atiza la inestabilidad. Nicaragua muestra un bipartidismo polarizado pero no estructurado y en El Salvador, aunque el sistema de partidos es más institucionalizado, es altamente polarizado. En ambos países, el potencial para la confrontación y el atascamiento es alto. Finalmente, Costa Rica y Panamá pasan por sistemas de partidos en transición y experimentan tiempos difíciles e inciertos (Artiga, 2008).

Un aspecto crítico es el apoyo ciudadano a la democracia. Según Linz, si una mayoría de ciudadanos rechaza la democracia y además es altamente participativa y organizada, la estabilidad democrática podría estar en riesgo (PNUD 2004; Vargas-Cullell y Rosero-Bixby 2005, 2006). En términos de este artículo, la calidad de la participación cívica sería baja. Aquí la realidad centroamericana muestra indicadores mezclados.

21 Según datos de encuestas de LAPOP 2004, 2006 y 2008, entre una quinta parte en Honduras y una tercera parte en Nicaragua y Guatemala de los adultos no está conectada con la vida política y social organizada –no “hacen nada” o sólo votan cada cuatro o cinco años–. Los ciudadanos fuertemente involucrados llegan a casi el 10% de la población, con algunas variaciones entre los países. El informe sobre democracia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2004 con base en datos del Latinobarómetro, reporta resultados similares (PNUD, 2004; Vargas-Cullell y Rosero Bixby, 2007).



Sólo una fracción muy pequeña de la ciudadanía apoya abiertamente y simultáneamente un cambio de régimen político y el surgimiento de un líder no electo. Son muchos más los que quieren un líder electo mediante elecciones democráticas. Cuando se dividen los datos por país, se encuentra que sólo en Guatemala existe un grupo grande que está contra la democracia (aproximadamente el 25% de la población), cuyo tamaño es comparable con la cantidad de demócratas convencidos (PEN 2008).

Aún más problemático es el hallazgo de que mucha gente apoya a un líder electo con poderes extraordinarios para lidiar con los problemas del país. Este tipo de presidente es un caudillo ligeramente disfrazado que, una vez en el poder, secuestra las instituciones de la democracia. Aproximadamente el 60% de la población encuestada en la muestra del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP) 2006 aprueba al menos una de las medidas hostiles que un caudillo podría llevar a cabo contra el poder judicial, el Congreso o los partidos de oposición. Desgraciadamente, las democracias disfuncionales pueden llegar a imponer una alternativa perversa entre efectividad y libertad. En breve, el apoyo en la región para lo que O'Donnell llama delegativismo es extenso.

La buena noticia es que la minoría que apoya el reemplazo de regímenes y la mayoría que exige el delegativismo no pertenecen a un estamento social específico ni se han unido bajo las banderas de ciertos partidos políticos (no se encontraron correlaciones significativas en estos temas). Tampoco parecen estar particularmente interesados en participar en la política, o al menos, no parece que participen más que el ciudadano promedio. Sin embargo, como reportan Seligson y Booth (2010) la proporción de “ciudadanos triplemente insatisfechos” (inconformes con la forma en que trabaja la democracia y con sus instituciones formales y también desleales a los principios democráticos) aumentó drásticamente en toda la región en el período del 2004-2008.

Tabla 7.- Centroamérica: apoyo ciudadano para un presidente con poderes especiales y para un líder político no electo, 2006

Apoyo para presidente con poderes especiales	Apoyo para Líder no electo	Muestra utilizada Democracia electoral	%	Total
Mucho	3,3	15,3	18,6	2544
Poco	6,9	43,8	50,7	6.937
Nada	3,2	27,6	30,8	4.215
% de todos los entrevistados	13,4	86,6	100,0	
Muestra	1.835	11.861		13.696

Nota:

Mucho apoyo para un presidente con poderes especiales: Apoyo para un líder fuerte en 3 o más de los cinco ítems en las preguntas POP1-5. Poco apoyo: Apoyo para un líder fuerte en uno o dos de los cinco ítems en la batería POP1-5.

Fuente: Vargas Cullell y Rosero Bixby, 2007, con base en las encuestas LAPOP – Universidad de Vanderbilt 2006



4. Un desafío nuevo y poco convencional para la democracia

Hasta ahora, he evaluado la calidad de la democracia en Centroamérica por sus propios méritos. He tratado de responder a la interrogativa de cuál es la calidad de democracia que la democratización de esta región ha producido. En la sección final, sin embargo, quiero comentar brevemente sobre un desafío imprevisto y muy poco convencional que enfrenta la democracia y que surge desde “fuera” del sistema político. En algunos países esta amenaza ha llegado a limitar la capacidad del Estado de controlar su territorio e imponer el orden público, afectando profundamente el tejido político e institucional de estas sociedades.

Centroamérica está inmersa en la geopolítica del tráfico de drogas. La región está ubicada entre la principal área productora (Suramérica) y el principal mercado consumidor (los Estados Unidos). Otros actores ilegales, no necesariamente ligados a las drogas, también asedian la región tales como traficantes de armas y traficantes ilegales de personas. Durante las dos últimas décadas, la emergencia en centros urbanos de las pandillas, (las llamadas “maras”) ha disparado una amplia actividad extorsiva y criminal.

Los actores ilegales han penetrado profundamente en las economías y sistemas políticos de la región. Aunque no se han fusionado en una fuerza orgánica y ninguno de estos grupos parece interesado en apropiarse del poder político, representan un reto estratégico para la estabilidad democrática, ya que han llegado a ser actores *de facto* poderosos. La actual arremetida militar del gobierno mexicano contra los carteles de la droga ha favorecido el desplazamiento de ciertas actividades ilegales al territorio centroamericano. La política de los EE.UU. de expulsar a los delincuentes centroamericanos y enviarlos de vuelta a la región ha contribuido a la emergencia de redes extensas de “maras”. La prolongada guerra civil de Colombia ha disparado el tráfico de armas, el lavado de dinero y el consumo y tráfico de drogas.

En el “triángulo norte” de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras) el problema de la seguridad es una amenaza muy severa para la estabilidad democrática. En estos países hay una convergencia de alta violencia social y delincencial –los niveles de criminalidad se encuentran entre los más altos del mundo para sociedades que no sufren guerras civiles–, una percepción ciudadana alta y generalizada de inseguridad, instituciones débiles o incipientes del Estado de Derecho, y políticas públicas que violan el debido proceso en nombre de la acción decisiva contra el crimen, la denominada “Mano Dura” (PEN, 2008). Desafortunadamente, la amenaza de los actores ilegales es más alta en los países donde la calidad de la democracia tiende a ser baja. Por lo tanto, los riesgos de un estado fallido existen, especialmente en Guatemala (Foreign Policy 2010)²². Sin embargo,

22 Nicaragua es un interesante caso de estudio, ya que comparte con Guatemala y Honduras muchas características sociales, económicas e institucionales; también, un bajo desarrollo económico, una



ningún país centroamericano escapa de los problemas de orden público cada vez mayores, causados por los peligrosos actores ilegales.

5. Comentarios finales

En este artículo se ha procurado un delicado acto de equilibrio teórico. He entretreído el concepto de la calidad de la democracia con la teoría comparativa de la democracia y la democratización. Al hacerlo, he intentado desanudar la calidad de la democracia de las consideraciones normativas acerca de una “buena” democracia. Esta estrategia teórica me ha llevado a reconsiderar el concepto de democracia, liberándolo a su vez de la jaula de una comprensión estrecha y procesal de la democracia como régimen político. Sin embargo, he sido cuidadoso al ampliar el concepto, ya que los estándares de la calidad de la democracia no son una lista detallada de todo lo que desearía ver en una democracia, sino que corresponden estrictamente a estándares “objetivos” derivados del concepto de democracia que propuse.

Por otra parte, he tratado de demostrar que esta reformulación conceptual nos conduce a conclusiones interesantes cuando se aplica al estudio empírico de la democratización. He demostrado que los sistemas políticos centroamericanos han sido sorprendentemente resistentes para lidiar con transiciones múltiples y simultáneas, y que los procesos de democratización originados en las décadas de 1980 a 1990, se han debilitado y en algunos casos, revertido. Además, la calidad de la democracia en Centroamérica no sólo varía entre los países sino que, dentro de un sistema político dado, entre las cuatro dimensiones de la democracia. En términos generales, la calidad de la democracia de los sistemas electorales y de la participación cívica es más alta que la calidad de la inclusión ciudadana y, particularmente, que la de del Estado democrático de derecho. Este último es el punto más débil de la democratización en la región.

Costa Rica, la democracia más antigua y estable de Latinoamérica, tiene fortalezas particulares en las cuatro dimensiones. A pesar de que su sistema político muestra señales de atasco y falta de efectividad (Lehoucq, 2006), desde una perspectiva comparativa, claramente supera al resto.²³ En contraste, en Guatemala, Honduras y Nicaragua la calidad de la democracia es la más baja en las cuatro dimensiones consideradas. Por lo tanto, la demo-

generalizada pobreza y exclusión, e instituciones débiles. Sin embargo, hasta ahora han sido capaces de escapar relativamente ilesos de los altos niveles de crimen y violencia social.

- 23 Un análisis detallado de esta democracia de parte de la Auditoría de la ciudadanía de 2001 mostró áreas de una vida democrática de muy baja calidad. Por ejemplo, los sindicatos del sector privado enfrentan fuertes obstáculos para organizar a los trabajadores, lo que constituye una violación a la Constitución. En los países más pobres, la calidad de la democracia tiende a verse afectada por un clientelismo generalizado y una débil rendición de cuentas. (PEN, 2001).



cracia electoral es débil, los Estados de derechos, viciados; la inclusión ciudadana universal sigue pendiente, aunque no hay demandas organizadas para reemplazar regímenes. Estas son semidemocracias extremadamente frágiles y, al menos en los casos de Nicaragua y Honduras, hay muestras de deterioro democrático, mezclado con una generalizada exclusión social.

El Salvador y Panamá son casos mixtos, donde a pesar de los problemas sus sistemas electorales han evolucionado en forma positiva. Aunque las instituciones de Estado democrático de derecho tienden a ser débiles, los problemas no son tan severos como en Guatemala y Nicaragua, y la inclusión ciudadana ha logrado avances marcados.

Hoy en día, las entidades políticas de Centroamérica enfrentan amenazas complejas. Algunas surgen desde “adentro” debido al escaso alcance de la democratización, respondiendo a la baja calidad de la mayoría de sus democracias. Otros desafíos provienen desde “afuera”, particularmente de la geopolítica regional y minan con rapidez la capacidad de los Estados para mantener el control sobre sus territorios. Conforme cierra la primera década del siglo XXI, la región enfrenta riesgos reales de fracaso democrático, especialmente en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

Bibliografía

- Altman, David y Pérez-Liñán, Aníbal 2002. “Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries”, *Democratization*, Vol 9, No. 2, pp. 85–100
- Artiga, Alvaro, 2007, *Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica*, documento preparado para el III Informe Estado de la Región (2008), San Salvador, Programa Estado de la Nación.
- Beetham, David. 1994, “Key Principles and Index for a Democratic Audit”, en D Beetham (ed), *Defining and Measuring Democracy*, London, Sage, pp. 7-21.
- Beetham, David, 2002, *International IDEA handbook on democracy assessment*, Estocolmo, International Idea,
- Beetham, David, 2006 “Freedom as the foundation”, en Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds), *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University, pp. 32-46.
- Beetham, David y Stuart Weirm, 1998, *Political power and democratic control in Britain*, Londres, Routledge.
- Bürhlmann Marc; Merkel, Wolfgang y Bernhardt Wessels 2007, “The quality of democracy: democracy barometer for established democracies”, *Working Paper 10*, Zurich, National Centre of Competence in Research (NCCR).





- Casas-Zamora, Kevin 2005, *Paying for democracy*, Londres, European Consortium for Political Research Press.
- Dahl, Robert, 1989, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino, 2005, "Introduction", en: Diamond, Larry y Leonardo Morlino, *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University, pp. ix-xxxv.
- Dunn, John, 1993, *Democracy: the unfinished journey, 508 BC to 1993 AD*, Oxford, Oxford University Press.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2008, *Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean*, Santiago, CEPAL, revisado el 30 de junio, 2009, <<http://www.eclac.org/publications>>.
- Foreign Policy 2010, *The failed states index*, Washington DC, Foreign Policy and the Fund for Peace, revisado Octubre 6, 2010, <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>.
- Freedom House 2008, *Freedom in the world (2008)*, Washington DC, Freedom House, revisado June 25, 2009 <<http://www.freedomhouse.org>>.
- Fuentes, Juan Alberto, 2008, *El financiamiento de los derechos en Centroamérica*, documento preparado para el III Informe Estado de la Región (2008), Guatemala, Programa Estado de la Nación.
- Gómez Fortes, Braulio; Palacios, Irene; Pérez Yruela, Manuel y Ramón Vargas Machuca 2010, *Calidad de la democracia en España*, Madrid, Ariel.
- Hagopian, Frances, 2005, "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y Gobierno*, Vol XII, No 1, pp. 41-90.
- International Democracy Electoral Assistance (IDEA), 2001, *The state of democracy: democracy assessments in eight nations around the world*, Estocolmo, IDEA.
- Klug, Francesca, Starmer, K y Stuart Weir, 1998, *The three pillars of liberty: political rights and freedoms in the United Kingdom*, Londres, Routledge.
- Lehoucq, Fabrice, 2005, "Costa Rica: paradise in doubt," *Journal of Democracy*, Vol 16, No 3, pp. 140-54
- Levitski, Steven 2010, *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the cold war*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arendt, 1999, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Lukes, Steven 2005, *Power: A Radical View*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Mainwaring, Scott, Brinks, Daniel y Aníbal Pérez-Liñán 2000, "Classifying Political Regimes in Latin America 1945-1999", *Studies in Comparative International Development*, Vol 36, No 1, pp. 37-65.
- Mann, Michael. 1986. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". *Archivos Europeos de Sociología*, Vol 25, pp. 185-213.

- Mazzuca, Sebastián, 1999, “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad en el acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina”, *Araucaria*, Vol 7 No 22, pp. 23-47.
- Morlino, Leonardo, 2007, “‘Good’ and ‘bad’ democracies: How to conduct research into the quality of democracy”. *Working Paper 85/2007*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, descargado Junio 15, 2009, <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitical/papers.htm>.
- O’Donnell, Guillermo, 2004, “Human Development, Human Rights and Democracy”, En: O’Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Jorge Vargas-Cullell, *The quality of democracy: theory and applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 9-91.
- O’Donnell, Guillermo, 2005, “Why the Rule of Law Matters”, en: Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University, pp. 3-16.
- O’Donnell, Guillermo, 2006, “Hacia un estado de y para la democracia”, En: Mariani, Rodolfo (ed), *Democracia y ciudadanía: hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima, pp. 25-63.
- O’Donnell, Guillermo, 2010, *Democracy, agency, and the state: theory with a comparative intent*, Nueva York, Oxford University Press.
- Parry, Gerry y Michael Moran, 1994, “Introduction: problems of democracy and democratization”, En: Parry, Geraint y Michael, Moran (eds), *Democracy and democratization*, Londres, Routledge, pp. 1-16.
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Przeworski, Adam, 2010, *Democracy and the limits of self government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Roberts, A 2010, *The quality of democracy in Eastern Europe: public preferences and policy reforms*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Robles, Arodys, 2008, *Exclusiones sociales y ciudadanía*, documento preparado para el III Informe Estado de la Región (2008), San José, Programa Estado de la Nación.
- Seligson, Mitchell y John Booth, 2010, “Crime, hard times, and discontent”, *Journal of Democracy*, Vol 21, No 2, pp. 123-135.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti, 2000, “Societal accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, Vol 11, No 4, pp. 147-158.
- Solana, Emilio 2007, *Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica*, documento preparado para el III Informe Estado de la Región (2008), San José, Programa Estado de la Nación.



- Programa Estado de la Nación (PEN), 2003, *II Informe regional sobre desarrollo humano sostenible en Centroamérica*, San José, Editorama.
- Programa Estado de la Nación (PEN) 2001, *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*, San José, Editorama, vols 1 & 2.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Santiago, Editorial Santillana.
- Vargas-Cullell, Jorge, 2008, “Democratización y calidad de la democracia”, in Ochoa, O (ed), *La reforma del estado y la calidad de la democracia en México: una reflexión sobre sus instituciones*, Monterrey, Miguel Ángel Porrúa – Escuela de graduados en administración pública del Tecnológico de Monterrey, pp. 11-41
- Vargas-Cullell, Jorge, 2004, “Democracy and the quality of democracy: empirical findings and methodological and theoretical issues drawn from the citizen audit of the quality of democracy in Costa Rica”, en: O’Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Jorge Vargas-Cullell (eds), *The quality of democracy: theory and applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 93-163.
- Vargas-Cullell, Jorge y Luis Rosero-Bixby, 2005, *La cultura democrática en Costa Rica (2004)*, LAPOP- University of Vanderbilt, San José, Centro Centroamericano de Población.
- Vargas-Cullell, Jorge y Luis Rosero-Bixby, 2007, *La cultura democrática en Costa Rica (2004)*, LAPOP- University of Vanderbilt, San José, Centro Centroamericano de Población.
- Whitehead, Laurence, 2002, *Democratization: theory and experience*, Nueva York, Oxford University Press.



Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina

Daniel Levine y José Enrique Molina

Resumen

El artículo parte de la concepción de calidad de la democracia presentada por los autores en trabajos publicados en el libro *The Quality of Democracy in Latin America*, y aplica el índice empírico de calidad de la democracia desarrollado en esos trabajos para la evaluación y comparación de los países de América Latina. Las dimensiones que componen la calidad de la democracia y en las que se evalúa a los países de la región son: *decisión electoral, participación, rendición de cuentas, respuesta a la voluntad popular y soberanía*. El trabajo encuentra que las mayores fortalezas de la democracia en América Latina están en las dimensiones de decisión electoral y soberanía; y sus mayores debilidades en la dimensión de la *rendición de cuentas*, dada la debilidad de las instituciones de control institucional sobre los poderes públicos.

Palabras Claves: democracia, elecciones, soberanía, rendición de cuentas, participación, respuesta a la voluntad popular

Abstract

This article works with the concept of quality of democracy presented by the authors in their book *The Quality of Democracy in Latin America*, and applies the empirical index of quality of democracy developed there to evaluate and compare Latin American countries in terms of the quality of democracy. The dimensions that make up quality of democracy are electoral decision, participation, accountability, responsiveness, and sovereignty. The greatest strengths of democracy in Latin America are in the dimensions of electoral decision and sovereignty; the greatest weaknesses are in the dimension of accountability, given the weakness of institutions of control over public powers.

Keywords: *democracy, elections, sovereignty, accountability, participation, responsiveness.*



Introducción

Desde el comienzo de este proyecto hasta el día de hoy, los estudios sobre el tema de la calidad de la democracia se han multiplicado poniendo de relevancia la importancia teórica y práctica del tema, en especial para aquellas regiones del mundo que han vivido una época relativamente reciente de procesos de transición, los cuales han conducido a un número significativo de democracias estables, de modo que a la preocupación por la estabilidad o consolidación se le ha añadido la de la calidad de esas democracias. En este trabajo, luego de presentar nuestra definición de calidad de la democracia y las dimensiones que se derivan de ella, evaluamos la calidad de la democracia en un conjunto de países de América Latina, utilizando el índice de calidad de la democracia elaborado y aplicado a América Latina en un trabajo anterior (Levine y Molina 2011), y tomando en cuenta los análisis específicos para cada país de los colegas que participan con nosotros en este proyecto sobre la calidad de la democracia en América Latina (Levine y Molina 2011). Los países aquí analizados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Venezuela) no agotan todos los matices posibles en la calidad de la democracia en la región, pero constituyen un grupo suficientemente amplio como para permitir evaluar la capacidad del enfoque de calidad de la democracia, y así arrojar conclusiones útiles en cuanto a los aspectos específicos que pueden y deben ser abordados para que sea posible elevar los niveles de calidad de la democracia en la región. Se trata de los países respecto de los cuales se incluyen trabajos de casos en este proyecto.

2. Democracia y calidad de la democracia

En trabajos anteriores (Levine y Molina 2011; Levine y Molina 2007), siguiendo lo que es ahora una pauta establecida en la literatura sobre calidad de la democracia (Altman y Pérez-Lián 2002; Morlino 2004; Munck 2007; Smith y Ziegler 2008), indicamos que partíamos de la concepción procedimental de la democracia derivada de los trabajos de Robert Dahl (1971 y 1998), de modo que al referirnos a la democracia estamos considerando que ésta última viene dada por el conjunto de procedimientos y derechos que la sustentan, mediante los cuales los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles *responsabilidad*, de modo que se cumplan los siguientes requisitos mínimos: a) El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos; b) Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c) Hay libertad de expresión; d) Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e) Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f) La ciu-



dadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la *participación* electoral y política. Entendida a partir de esta noción de democracia, la calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que, partiendo del cumplimiento de las condiciones mínimas arriba indicadas, va de lo mínimo aceptable a la situación óptima.

A partir de esta definición de la democracia hemos desarrollado un concepto de calidad de la democracia directamente vinculado y derivado de ella. De modo que cuando hablamos de calidad de la democracia, nos referimos a la calidad de la democracia procedimental antes definida. De esta manera, a diferencia de Armbruster (2008) y en armonía con el resto de la literatura, buscamos establecer una definición operacional única de calidad de la democracia con la cual sea posible evaluar los sistemas políticos de América Latina y del resto del mundo. La definición procedimental de democracia y la noción de calidad que se deriva de ella nos permiten establecer un modelo de lo que sería la democracia de máxima calidad y, al mismo tiempo, nos sugieren que en el desarrollo de cada una de las dimensiones que determinan la calidad de la democracia, los países se diferenciaran unos de otros en cuanto al nivel alcanzado en cada una de ellas. Estas diferencias que responderán a las particularidades de la historia política de cada país, no impiden que se utilice un criterio común de evaluación.

De esta manera, tal como se ha establecido en trabajos anteriores (Levine y Molina 2011 y 2007) entendida la democracia como el conjunto de procedimientos y derechos que la sustentan, mediante los cuales los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles responsabilidad, entonces el nivel de calidad de dicha democracia viene dado por *la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas, y exigen rendición de cuentas a los gobernantes, y por la medida en que las autoridades elegidas por la población son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular*. En esta definición de calidad de la democracia aparecen (elementos subrayados) cinco dimensiones que permiten ser operacionalizadas para con base en ellas evaluar la calidad de la democracia. Estas serían: 1) *Decisión Electoral*; 2) *Participación*; 3) *Respuesta a la voluntad popular*¹; 4) *Rendición de Cuentas*²; y 5) *Soberanía*. En los trabajos anteriores hemos desarrollado cada una de estas dimensiones y propuesto indicadores para las mismas de modo que con base en ellas se elaboró un índice específi-

- 1 La dimensión conocida en inglés como *responsiveness*. Es decir, la medida en que los gobernantes hacen lo que la gente quiera que hagan (Powell, 2004).
- 2 Esta dimensión es conocida en inglés como *accountability*. Está referida a la medida en se exige rendición de cuentas, y responsabilidad política y legal a los gobernantes por sus actos. La literatura señala tres áreas en esta dimensión: horizontal, vertical y social.



co de calidad de la democracia con el cual es posible evaluar a los países de América Latina. Este índice, tal como ha sido propuesto por nosotros, no pretende ser una versión acabada ni definitiva, es más bien una contribución respecto al camino a seguir para superar los problemas que los índices utilizados hasta ahora presentan (ver Levine y Molina 2011), principalmente que estos índices, como el de Índice de Libertad de Freedom House o el Índice de Autoritarismo y Democracia de Polity IV, no han sido diseñados específicamente para medir la calidad de la democracia, y no son suficientemente discriminatorios entre los países.

Un aspecto, a nuestro parecer importante, derivado de la anterior definición de calidad de la democracia es que ella atiende a los procedimientos y no a los resultados. Esta es una diferencia entre nuestra propuesta y la de autores como Diamond y Morlino (2005), Morlino (2004), Abente (2007), Berg-Schlosser (2004), Ropelato (2007) y Munck (2007). Estos autores incluyen como un indicador de calidad el grado de igualdad socio-económica alcanzado en la sociedad, y en el caso de Morlino también el nivel de desarrollo de los derechos civiles en términos generales. A nuestro parecer hay que distinguir entre los procedimientos por los cuales se toman las decisiones y el resultado de esas decisiones. Si el procedimiento ha implicado elecciones limpias e imparciales en su máximo grado, y plena participación de la ciudadanía. Si las decisiones se han dado respondiendo a los criterios predominantes en esa ciudadanía y de modo que pueda exigirse *rendición de cuentas*. Entonces la calidad de la democracia sería alta, aún cuando los resultados de la gestión no resuelvan los problemas de desigualdad social, respeto a derechos civiles no directamente vinculados con el procedimiento democrático, etc. Incluir el nivel de igualdad socio-económico y el de desarrollo de los derechos civiles no estrictamente vinculados al proceso político es entrar en la evaluación de la gestión, en criterios de lo que es o no buen gobierno, lo cual implicaría insuflar la noción de calidad de la democracia con criterios de carácter ideológico sobre lo que es o no es una buena gestión, más allá de su nivel de democracia. Un ejemplo de esto son las decisiones que se han tomado en algunos estados de los Estados Unidos de Norteamérica, mediante referendo, respecto al derecho al matrimonio de las parejas homosexuales. Se puede tener una posición u otra, pero si la decisión se ha tomado siguiendo los procedimientos democráticos y garantizando los derechos vinculados a esos procedimientos, entonces cualquiera que haya sido el resultado, este no le resta ni le suma a la calidad de la democracia en ese país.

El caso del nivel de igualdad social y económica también merece un comentario. Morlino (2004), lo incluye dentro de sus dimensiones de calidad de la democracia. Para nosotros el nivel de igualdad política es un elemento de la calidad de la democracia y forma parte de una de sus dimensiones. La igualdad política viene dada por la medida en que los ciudadanos cuentan con iguales recursos para la decisión política. Dos de estos recursos



básicos son el nivel de instrucción y el nivel de información. Ellos son indicadores del nivel de igualdad política. Los recursos socio-económicos con que cuente la población y el nivel de igualdad en torno a ellos, son un elemento que puede influir en los niveles de instrucción e información, pero que no pueden hacerse equivalentes a ellos. Las diferencias de nivel socio-económico no se trasladan automáticamente ni necesariamente en diferencias de instrucción e información, o en diferencias de recursos políticos. Las poblaciones y los gobiernos pueden desarrollar políticas de organización social, de educación, de política comunicacional que reduzcan las diferencias en recursos políticos entre los diferentes estratos sociales, de modo que se disminuya la desigualdad política aún en condiciones de amplia desigualdad socio-económica. Con esto no queremos sugerir que la reducción de la desigualdad social, la eliminación de la pobreza extrema, el desarrollo económico, no sean resultados que deben perseguirse o que tengan tanta importancia como la calidad de la democracia. De hecho creemos que son muy importantes, sólo que pensamos que deben mantenerse conceptualmente separados. Un gobierno democrático, puede ser, dependiendo de la ideología de cada quien, un mal gobierno en cuanto a sus resultados socio-económicos, pero ello no implica necesariamente que la calidad de la democracia sea baja.

Nuestro enfoque de la calidad de la democracia también es diferente al concepto de “gobernanza democrática” propuesto por Mainwaring, Scully y Cullell (2010). Estos autores plantean un índice para evaluar el éxito de los gobiernos en generar bienestar para la población. De ello resulta el “Índice de Éxito en el Gobierno Democrático” que se basa en la evaluación de los resultados de las políticas públicas. Nuestro índice, en contraste, evalúa los procesos mediante los cuales se toman las decisiones sobre políticas públicas y no sus resultados. Evaluar el nivel de éxito del gobierno, como se hace en el trabajo de Mainwaring, Scully y Cullell es importante, pero es una tarea diferente a la de evaluar la calidad de la democracia. En el primer caso se evalúan resultados y en el segundo procesos. La calidad de la democracia está referida a los procesos por los que se toman las decisiones de políticas públicas y no a sus resultados. Mantener esta distinción ayuda a evitar el error de criticar la democracia en sí misma por las fallas en las políticas públicas de un gobierno en particular.

3. Las dimensiones de calidad de la democracia

Con respecto a cada una de las dimensiones y sus posibles indicadores a efectos de construir un índice de calidad de la democracia aplicable a América Latina, pasamos a analizar cada una de ellas a continuación.



3.1 Decisión Electoral

El requisito de que las elecciones sean libres, imparciales, frecuentes, competitivas y que lleven a la designación de funcionarios que ejerzan poder real, forma parte de los requisitos mínimos de la democracia en sí misma. Sin embargo, estas características permiten que más allá del mínimo indispensable para que exista una democracia, pueda hablarse igualmente de un rango en ellas entre lo mínimo y lo óptimo, de modo que más allá de las exigencias mínimas puedan diferenciarse en esta dimensión niveles de calidad entre los sistemas políticos.

Un aspecto que claramente se presta a variaciones es el relativo a los recursos de información de los electores. Por una parte en cuanto a la distribución igualitaria entre los ciudadanos (igualdad política) de los recursos para procesar adecuadamente la información política, cuyo indicador más adecuado es el nivel de educación. Y por la otra, en cuanto al acceso a múltiples fuentes de información.

La calidad de la democracia depende directamente de la medida en que los ciudadanos alcancen el mayor y más igualitario nivel de información posible, lo que Dahl (1998: 97) denomina “*enlightened understanding*” (comprensión ilustrada). Si la igualdad política formal (cada persona un voto) es un requisito mínimo de la democracia, la igualdad política sustantiva, uno de cuyos componentes principales es la distribución de recursos cognitivos entre la población, es un indicador de la calidad de la democracia dada su vinculación directa con uno de sus elementos cruciales: la medida en que el electorado puede tomar decisiones políticas informadas (Dahl 1998: 97). Mientras más igualitaria y más abundante sea la distribución de recursos cognitivos tales como educación e información, más probable será que las decisiones políticas de los ciudadanos estén acordes con sus intereses; también será más probable que los ciudadanos estén en capacidad de tomar esas decisiones conociendo sus consecuencias potenciales. La medida en que los recursos políticos cognitivos estén igualmente disponibles es también un buen indicador de la igualdad política sustantiva, y tiene como factor causal último al nivel de igualdad económica y social (Lijphart 1999: 182; Diamond y Morlino 2005; Rueschemeyer 2004).

Con base en este análisis, y siguiendo la metodología que se explica en detalle en Levine y Molina 2011, para determinar el nivel de calidad de la decisión electoral (ver Cuadro 1), se utilizaron los siguientes indicadores:

- a. *Índice de Derechos Políticos de Freedom House (FH)*: Se trata de la puntuación que FH asigna a cada país con base a la evaluación que hace su equipo de expertos del respeto de los derechos políticos. Este indicador cubre una evaluación global de las instituciones electorales y los derechos políticos vinculados a las mismas.³

3 Para una enumeración detallada de los aspectos que son evaluados véase: Freedom House 2006. Methodology.



- b. *Índice de Libertad de Prensa de Freedom House*: El grado de libertad de prensa es un indicador de la medida en que los ciudadanos tienen o no acceso a múltiples fuentes de información, de allí la utilidad de este índice elaborado por Freedom House.⁴
- c. *Recursos Cognitivos*: Como indicador del nivel en que los recursos cognitivos están distribuidos de una forma igualitaria por la población, nos parece que puede utilizarse la tasa bruta de inscripción en educación secundaria (porcentaje que representan los inscritos en secundaria sobre el total de la población en edad de estar recibiendo esta educación).⁵

3.2 Participación

Es mediante la participación que los ciudadanos eligen su gobierno, le exigen responsabilidad, influyen en las decisiones sobre políticas públicas directamente o indirectamente mediante representantes. A mayor participación, mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos. Por ello, la calidad de la democracia se ve entonces influida por el nivel de participación ciudadana en la vida política en actividades como la toma directa de decisiones mediante el voto o la incorporación de los ciudadanos en organizaciones partidistas o sociales para influir mediante ellas en las decisiones gubernamentales (Araya and Barría 2009).

La medida en que las instituciones ofrecen oportunidades para que la población incida mediante el voto en la vida política es también un componente de la calidad de la participación. Oportunidades de voto se refiere al número y variedad de cargos sometidos a elección popular. A mayor el número y la variedad de cargos, mayor será la participación de la población en las decisiones políticas.

A fin de evaluar la calidad de la participación en los aspectos antes mencionados, hemos sugerido (Levine y Molina 2011) la utilización de las siguientes variables: *participación electoral* (utilizando como indicador el porcentaje de votantes sobre los habitantes en edad de votar), *oportunidades de voto* (una escala con base a los cargos sometidos a votación), *participación en organizaciones políticas* (porcentaje de los electores que hacen actividad en organizaciones políticas) y nivel de *representatividad* de las instituciones (propor-

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006> .

4 Para una explicación de la metodología actual ver: Freedom House. Freedom of the Press 2010 Edition. Methodology. Página web: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=350&ana_page=368&year=2010

5 Esta estadística es ofrecida por la UNESCO (Institute for Statistics, Data Centre Custom Tables): <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>)



cionalidad de la representación de género y de corrientes políticas).⁶ Estas cuatro variables nos permiten obtener una idea global del nivel de participación tomando en cuenta tanto aspectos del comportamiento político como institucionales.

3.3 Rendición de cuentas

La dimensión de “rendición de cuentas” dirige la atención hacia mecanismos sociales e institucionales que someten a los funcionarios públicos (elegidos o no) a escrutinio en relación a sus actuaciones y a una posible sanción (Mainwaring 2003). La responsabilidad puede ser formal e informal. La formal se encuentra institucionalizada en leyes y normas administrativas. Pero la responsabilidad puede darse sin que exista un poder sancionador directo por parte del actor que puede exigirle cuentas al funcionario. Para que podamos hablar de una relación de rendición de cuentas, basta que exista el poder potencial de imponer sanciones y que la rendición de cuentas esté formalmente establecida en la ley. La responsabilidad informal (a la que Peruzzoti y Smulovitz (2006) denominan “rendición de cuentas social” –*societal accountability*–) la entendemos en términos de la acción de los movimientos sociales (contra violaciones a derechos humanos, contra la corrupción, etc.) dirigidas a movilizar la opinión para ejercer presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios esto puede o no llevar finalmente a exigir responsabilidad política por medio del voto, pero que forma parte, al menos indirectamente, del proceso que lleva a la rendición de cuentas político electoral y a sanciones políticas o legales.

La metáfora espacial que distingue entre rendición de cuentas horizontal y vertical dirige la atención hacia procesos alternativos, a veces complementarios: la rendición de cuentas horizontal es exigida por instituciones del poder público que ejercen los llamados “frenos y contrapesos” (jueces, contralorías, legislatura). La rendición de cuentas vertical es exigida por los ciudadanos principalmente mediante las elecciones o referendos revocatorios, que pueden ser foros e instrumentos para evaluar y sancionar a los funcionarios (O’Donnell 1994 y 2003)⁷.

Para evaluar cada uno de estos aspectos de la “rendición de cuentas”, hemos sugerido los siguientes indicadores (Levine y Molina 2011):

- 6 Para una enumeración de los indicadores utilizados para cada una de estas variables ver Levine y Molina 2011.
- 7 Mainwaring argumenta en favor de una clasificación diferente: electoral e intra-estatal (2003); que en buena medida, pero no totalmente, coincide con las categorías de O’Donnell.



- a) *Horizontal*: La presencia de una legislatura independiente, y sobre todo de un poder judicial independiente y honesto, son críticos a este respecto, ambos aspectos, independencia y honestidad, tienden a sobreponerse. Es por ello que el nivel de corrupción en el país, tal como es medido por el *Corruption Perception Index* (Índice de Percepción de Corrupción) elaborado por Transparency International es un buen indicador de la calidad de la “rendición de cuentas horizontal” (<http://www.transparency.org>). El nivel general de corrupción está obvia y directamente vinculado a la honestidad y la eficacia del poder judicial que supuestamente debería controlarla. Un poder judicial honesto y efectivo reduce la corrupción, mientras que un elevado nivel de corrupción indica un poder judicial defectuoso e incapaz de ser efectivo para exigir responsabilidad y rendición de cuentas al ejecutivo.
- b) *Vertical*: Esta “rendición de cuentas” es la que hacen efectiva con su voto los electores. Su nivel entonces depende tanto de la frecuencia con que los funcionarios deban someterse a elecciones, como de los niveles de limpieza e imparcialidad de las mismas. Por ello hemos planteado (Levine y Molina 2011) que resulta apropiado medir el nivel de calidad de la rendición de cuentas vertical mediante una escala del 0 al 100, cuya puntuación se calcula con base en la duración del mandato de los órganos nacionales sometidos a elección, ponderado por la fracción de la población que considera que las elecciones son limpias. (Latinobarómetro 2005)⁸.
- c) *Social*: Como indicador de “rendición de cuentas social” utilizamos para la elaboración de nuestro índice el porcentaje sobre casos válidos de entrevistados por la encuesta Latinobarómetro 2005, que afirmó “trabajar frecuentemente o muy frecuentemente por temas comunitarios”.⁹ Trabajar por temas comunitarios implica exigir de los funcionarios públicos la resolución de problemas, el cumplimiento de promesas electorales, el respeto a los derechos ciudadanos, y por ello creemos que puede asumirse como un indicador adecuado del nivel en que los ciudadanos se organizan para promover los intereses de su comunidad, y demandar rendición de cuentas a los funcionarios públicos por el ejercicio de sus cargos.

8 La pregunta utilizada para nuestro índice es la incluida en el Latinobarómetro 2005: “¿Cree usted en términos generales que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?”.

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



3.4 Respuesta a la voluntad popular

Como la entendemos aquí esta dimensión se refiere al grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. Powell define *responsiveness* (respuesta a la voluntad popular) como “lo que ocurre cuando el proceso democrático induce al gobierno a formular y aplicar las políticas que los ciudadanos quieren”¹⁰ (2004: 91). Siguiendo esta orientación, “respuesta a la voluntad popular” se refiere a las políticas, no a los resultados. Un gobierno que responda a la voluntad popular podría aplicar políticas apoyadas por la mayoría, pero estas podrían a su vez conducir a resultados insatisfactorios, que probablemente reduzcan la popularidad de los funcionarios.

Para medir el nivel de “respuesta a la voluntad popular” en nuestro índice utilizamos una pregunta tomada de la encuesta Latinobarómetro 2005: “Eficacia del Voto”¹¹. Se presenta el porcentaje sobre casos válidos de quienes indicaron estar de acuerdo con la frase: “La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro” (Cuadro 1). Puede asumirse que quienes consideran que el voto es eficaz para modificar la situación del país están implícitamente reconociendo que los políticos responden positivamente a la opinión popular expresada en las urnas.

3.5 Soberanía

Esta dimensión se refiere a la medida en que los funcionarios electos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etc. Mientras menos autónomo es un gobierno con respecto a fuerzas externas (militares, financieras o diplomáticas) o internas (religiosas, militares, guerrillas, cárteles de la droga, etc.), menor será la calidad de la democracia.

Las variables que se incluyeron en el Índice de Calidad de la Democracia con el objeto de evaluar el nivel de calidad de esta dimensión (Levine y Molina 2011), fueron las siguientes:

10 Traducción nuestra.

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



- a) *Autonomía frente a los militares indicada por*: Nivel de control del poder civil sobre el militar. Este indicador se basa en la tipología de Smith que clasifica a los países en cuatro categorías que se transformaron en una escala cuantitativa (Smith 2005: 101): 1) *Control Militar*: cuando hay un gobierno civil nominal pero las decisiones políticas están bajo control militar; 2) *Tutela Militar*: participación de los militares en la formación de políticas públicas y los militares mantiene su capacidad para intervenir en la política; c) *Subordinación Militar Condicionada*: no hay una intervención abierta en la formación de políticas públicas, pero los militares permanecen como actor político con capacidad para intervenir en caso de desviación seria respecto a lo que ellos consideran el interés nacional; y 4) *Control Civil*: subordinación completa de los militares a la autoridad civil. (Smith 2005: 103).
- b) *Autonomía en la política económica indicada por*: “Peso del servicio de la deuda en la economía”. Se utilizó como indicador de dependencia económica el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de cada país para el 2005 (World Bank 2007). Esta variable nos indica el peso de la deuda sobre la economía. A mayor el peso de la deuda sobre la economía, más probable será que el país se vea obligado a seguir políticas económicas que le dicten sus acreedores o las instituciones financieras internacionales. El indicador de autonomía económica es el resultado de restar de cien la cifra que arroje este indicador de dependencia económica.

Con base a las cinco dimensiones antes indicadas se elaboró un índice específico para evaluar la calidad de la democracia que aplicado de manera exploratoria a los países de América Latina para el año 2005, arrojó los resultados que se presentan en el Cuadro 1 (Levine y Molina 2011). Como puede verse, en este análisis relativo a la situación para 2005, no incluimos a Ecuador en la clasificación de los países en cuanto a la calidad de la democracia, esto porque consideramos, a diferencia de Mazzuca (2007) y Tilly (2007), que para evaluar la calidad de la democracia es necesario que los países sean democráticos. Es cierto, como indican estos autores, que aún en los países autoritarios es posible encontrar elementos de liberalización que permiten clasificar los gobiernos no democráticos en función de su mayor o menor apertura al ejercicio de derechos civiles y políticos. Sin embargo, preferimos mantener la dicotomía y evaluar la calidad de la democracia, sólo en los casos de gobiernos que cumplan con los requisitos mínimos para ser considerados como tales.¹² En los gobiernos autoritarios pueden hacerse diferencias en cuanto a una

12 En este punto nuestro índice se separa igualmente de otros índices como el Índice de Libertad de Freedom House, y el Índice de Autocracia-Democracia de Polity IV, que incluyen países democráticos y no democráticos. Estos dos no son indicadores elaborados específicamente para medir la calidad de la democracia, pero son utilizados por los autores con esa finalidad, especialmente el de Freedom House.





menor o mayor liberalización política, una mayor o menor tolerancia del ejercicio de derechos civiles como la libertad de información y expresión, pero a nuestro parecer no puede hablarse de “calidad de la democracia”, porque no hay democracia. Tal como indicamos en un trabajo anterior (Levine y Molina 2011), para 2005, Ecuador a nuestro juicio no cumplía con los requisitos mínimos para ser considerado una democracia. Uno de los requisitos mínimos de la democracia es que los funcionarios electos sean los que efectivamente dirijan el país (Dahl 1998: 83-99). En Ecuador, para 2005, los últimos tres presidentes electos no habían podido culminar su mandato y fueron derrocados mediante procedimientos de muy dudosa constitucionalidad, a pesar del esfuerzo por guardar las apariencias de legalidad, y con intervención militar en todos los casos. De modo que este requisito mínimo no se cumplía para el momento de nuestro análisis. En todo caso colocamos los resultados correspondientes a Ecuador al final del Cuadro 1, de modo que puede fácilmente establecerse cual hubiera sido su ubicación en relación a los otros países de América Latina para 2005.

El Cuadro 1 nos presenta una evaluación de los países de América Latina en cada una de las cinco dimensiones de calidad de la democracia en una puntuación que va del 0 al 100 con base a los indicadores de cada dimensión. El Índice de Calidad de la Democracia es el promedio de las cinco dimensiones para cada país. Para una explicación detallada de la metodología para la construcción del índice y de los indicadores de cada dimensión remitimos a los lectores a nuestros trabajos en el libro *The Quality of Democracy in Latin América* (Levine y Molina 2011).

4. Fortalezas y debilidades de la democracia en América Latina: los casos analizados en el contexto regional

Un análisis conjunto de la calidad de la democracia en la región para el 2005 –con base a los promedios en cada dimensión o en el índice global– no resulta suficiente dado que la primera conclusión que surge del Cuadro 1 es que los países presentan diferencias notables entre ellos tanto en cada una de las dimensiones como en el índice global. Parece necesario hacer un análisis de países específicos, colocándolo en el contexto regional con base en su posición en el índice, para verificar fortalezas, debilidades y las causas de las mismas. Siempre teniendo en cuenta que la información con base en la cual se calculó el Cuadro 1 hace referencia al año 2005.

Cuadro 1- Índice de calidad de la democracia en América Latina 2005.

País	Decisión Electoral	Participación	Rendición de Cuentas	Respuesta Voluntad Popular	Soberanía	Calidad de la Democracia	Lugar en Calidad de la Democracia	FH Derechos Civiles y Derechos Políticos Puntuación Combinada	Polity IV Escala de Autocracia y Democracia
Uruguay	90.7	55.3	47.9	85	80.5	71.9	1	2	10
Costa Rica	87.0	44.5	37.3	51	97	63.4	2	2	10
Chile	88.3	45.1	42.3	65	75.5	63.2	3	2	9
Argentina	74.8	54.7	27.3	67	89.5	62.7	4	4	8
México	71.8	50.1	27.1	66	91.5	61.3	5	4	8
Panamá	75.7	45.2	32.4	61	91.5	61.2	6	3	9
República Dominicana	72.4	48.0	32.7	67	79.5	59.9	7	4	8
Brasil	81.4	56.8	23.9	67	60.5	57.9	8	4	8
Perú	78.8	56.5	21.8	56	70	56.6	9	5	9
Bolivia	73.9	52.2	21.8	50	75.5	54.7	10	6	8
Nicaragua	62.9	46.8	17.3	60	79.5	53.3	11	6	8
Colombia	61.2	46.8	30.7	62	65.5	53.2	12	6	7
Venezuela	50.7	54.2	24.5	74	62	53.1	13	8	6
El Salvador	67.8	41.2	29.3	64	62	52.9	14	5	7
Paraguay	57.9	44.2	28.1	57	77.5	52.9	14	6	8
Honduras	59.9	45.8	21.0	49	79.5	51.0	16	6	7
Guatemala	47.7	37.4	20.3	54	63.5	44.6	17	8	8
Promedio	70.8	48.5	28.6	62.1	76.5	57.3		4.8	8.1
Ecuador	62.2	49.4	18.3	48	51	45.8	n.a.	6	6



En esta sección nos beneficiaremos de los estudios de casos incluidos en el volumen *The Quality of Democracy in Latin America* (Levine y Molina 2011), para dar una mirada comparativa más cercana a la experiencia democrática de ocho países de la región. Estos for-



man un grupo que abarca desde países cuya experiencia democrática comenzó tarde en el siglo pasado (como Nicaragua que celebró su primera elección competitiva en 1990, manteniendo desde entonces una serie no interrumpida de elecciones democráticas en un contexto social también abierto y democrático), hasta otros como Chile, Brasil y Argentina que presentan largas historias democráticas, con rupturas y reestablecimientos. México ofrece un ejemplo único de un régimen civil autoritario de partido hegemónico que se democratiza y evoluciona sin ruptura institucional hacia una democracia competitiva. Finalmente, Colombia y Venezuela comparten una historia larga de continuidad institucional democrática, pero no mucho más. La democracia en Colombia ha sufrido graves problemas de violencia interna y de rendición de cuentas. Venezuela, luego de cuarenta años de democracia liberal, se ha movido hacia una etapa de gran polarización política que ha sido acompañada con experimentos de nuevas formas de democracia y fuertes cuestionamientos sobre la imparcialidad de los procesos electorales y el funcionamiento de la autonomía institucional y de los mecanismos para exigir rendición de cuentas a los gobernantes.

En un grupo importante de nuestros casos, la construcción de la democracia tuvo lugar luego de gobiernos militares (Argentina, Brasil, Chile). En otro, la democracia se estableció a continuación de devastadoras guerras civiles (Perú), con un problemático legado de abusos y pérdida de derechos. Sólo tres de los casos analizados aquí presentan continuidad de las instituciones civiles, pero ellos están lejos de ser idénticos. México se ha movido progresivamente del partido hegemónico a la democracia competitiva. Colombia ha mantenido una continuidad institucional dentro de un contexto de violencia extendida y duradera, que ha minado tanto la rendición de cuentas como la correspondencia de la respuesta institucional con la voluntad popular. Venezuela está ahora en el décimo segundo año de un proceso revolucionario que ha menoscabado las instituciones, reducido tanto la transparencia como la exigibilidad de rendición de cuentas a los gobernantes, al tiempo que ha polarizado profundamente el país. En este trabajo procedemos a considerar cada uno de estos países en función de las cinco dimensiones en que se basa nuestro análisis de la calidad de la democracia. Al final de la sección se incluye un juicio comparativo.

Argentina

El más reciente tránsito de un gobierno militar a la democracia ha sido también el más duradero en muchos años. La democracia fue restablecida en 1983 luego de múltiples desastres de factura humana: el régimen militar y su guerra sucia, la guerra de Las Malvinas y reiterados problemas relativos a la justicia. Cualquiera que pusiera en duda las posibilidades de supervivencia de esta democracia, tenía abundante lógica y experiencia en que

sustentarse. Pero para sorpresa de los incrédulos, la democracia argentina ha durado, ha controlado a los militares, ha restaurado la memoria histórica y la justicia, y ha sobrevivido a una serie de crisis incluyendo el catastrófico colapso de la economía y un mes en que se sucedieron cuatro presidentes en el año 2001. La explicación de esta durabilidad descansa en la reacción de los ciudadanos a los extremismos del período previo, así como a la llamada organización desorganizada del partido del peronismo (Partido Justicialista), que ha retenido su capacidad de agregar intereses y construir políticas públicas, a pesar de sus persistentes divisiones internas.

Un breve vistazo a la puntuación en nuestras cinco dimensiones muestra como Argentina, en cuanto a calidad de su democracia, se ubica en la parte alta de la región media entre los países de América Latina. Similar a la situación de la mayoría de los países, la puntuación en cuanto a “*rendición de cuentas*” es la más baja de todas, lo que refleja un reiterado problema con los sistemas judiciales y con la viabilidad de los mecanismos formales establecidos para exigir responsabilidad a los gobernantes. La persistente presión de los ciudadanos no se ha traducido aún en instituciones efectivas.

En las áreas críticas de *decisión electoral* y de *participación*, Argentina se ubica en lo más alto o cerca de lo más alto. El elevado nivel de educación y el respeto a los derechos políticos han contribuido a fortalecer un proceso de *decisión electoral*, que se ha mantenido vibrante aún frente a repetidas crisis económicas y de liderazgo. Argentina tiene también un nivel relativamente alto de representatividad, aún cuando la participación ciudadana en organizaciones políticas aparece reportada en la parte baja de la tabla.

Los resultados de Argentina en la dimensión de *soberanía* son particularmente notables y reflejan los esfuerzos exitosos para controlar a los militares que han jugado un papel central en la política nacional por más de medio siglo. El total descrédito de los militares como consecuencia de la “guerra sucia” y de la desastrosa “Guerra de Las Malvinas” fueron claves en este sentido. El reciente sometimiento a juicio de militares de alta graduación y la derogatoria de las leyes de la obediencia debida, reflejan este nuevo nivel del control civil sobre el mundo militar. Por otra parte, y en sentido contrario, para el 2005 los problemas fiscales y de deuda externa continuaban haciendo peso contra el nivel de soberanía económica de Argentina.

Brasil

Brasil aparece en una posición intermedia en nuestro índice de calidad de la democracia, tanto respecto a los otros países al ocupar el octavo lugar entre los diecisiete casos, como en cuanto a su puntuación al alcanzar en las cinco dimensiones un promedio de 57,9 sobre



100. Sin embargo, como en la mayoría de nuestros casos, esta ubicación general se construye sobre la base de fortalezas en unas dimensiones y debilidad en otras, como ampliamente lo ilustra Montero (2011). Las fortalezas de Brasil se encuentran, según nuestro índice, en el campo de la *participación*, en la *respuesta a la voluntad popular* y en los procesos electorales, aunque como lo desarrolla Montero (2011) ninguno de estos aspectos está exento de puntos problemáticos. La dimensión de *rendición de cuentas* resulta ser un punto débil, ya que Brasil alcanza una puntuación de 23,9 sobre cien, por lo que ocupa el puesto 12 en la región. También se ubica en una posición relativamente baja en la dimensión de *soberanía* de acuerdo a nuestros indicadores de autonomía económica y control civil sobre el sector militar.

Como destaca Moreno (2011), un aspecto muy interesante del caso de Brasil reside en que las dimensiones de la calidad de la democracia y los resultados socio-económicos de la gestión de gobierno no necesariamente van en la misma dirección, ni forman parte del mismo proceso. Los análisis de Montero muestran cómo el deterioro en aspectos claves de la democracia, como la reducción del control institucional horizontal debido a la corrupción, pueden ocurrir simultáneamente con éxitos en la gestión socio-económica, al tiempo que los sectores de la población que orientan su voto en función de los avances en calidad de la democracia, no son necesariamente los mismos que orientan su voto en función de los resultados en el campo socio-económico.

La dimensión de *decisión electoral* es una de las fortalezas de Brasil debido a su buen nivel de respeto de los derechos políticos, los cuales se han venido robusteciendo progresivamente desde el regreso a la democracia a mediados de los años ochenta del siglo pasado. Montero (2011) destaca cómo los estudios de opinión tienden a reflejar coherencia entre el voto y los intereses de los distintos sectores sociales, lo cual posiblemente es un efecto del hecho de que en cuanto a los recursos cognitivos del electorado Brasil presenta una ubicación privilegiada respecto al resto de los países de la región. Si bien el ideal sería un acceso generalizado a la educación universitaria del que todavía estamos lejos en América Latina. El presentar un acceso masivo a la educación secundaria es ya un logro importante en el camino de tener una población con recursos cognitivos suficientes para participar informadamente en la política.

Otra de las fortalezas de la democracia del Brasil es el nivel de participación en la política de la ciudadanía, particularmente debido a su carácter federal que amplía las posibilidades de participación y a los múltiples mecanismos de participación desarrollados en el sistema político y que Montero describe. Brasil ocupa el primer lugar en la región en *participación*. También contribuye a ello la alta proporcionalidad de su sistema electoral que lo coloca igualmente en el primer lugar de representación partidista. No se puede decir lo mismo de la representatividad por género, ya que para 2005 la presencia de la mujer en el



poder legislativo era una de las más bajas de la región. Esta es claramente una de las debilidades a las que habría que prestarle atención. Igualmente, en armonía con el carácter participativo de la sociedad brasileña, el nivel de participación electoral en las elecciones presidenciales es alto y por ello ocupa Brasil el cuarto lugar.

En la dimensión de *respuesta a la voluntad popular*, el 67% de quienes responden válidamente al cuestionario de Latinobarómetro 2005 afirmaron estar de acuerdo con la frase: “La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro”. Si bien puede considerarse que ello indica la existencia de problemas de “sintonía con la voluntad popular” para un sector significativo de la población, problemas que Montero (2011) ilustra en forma abundante, también es cierto que, en el conjunto de la región, Brasil ocupa el tercer lugar, si bien hay bastante margen para mejoría, en términos relativos esta dimensión representa una fortaleza en el contexto regional.

Entre las debilidades de la democracia Brasileña está la dimensión de *rendición de cuentas*. Los factores más dañinos en este campo son la incidencia de la corrupción y la falta de efectividad del poder judicial para su control. Tampoco destaca Brasil en el campo de la exigencia social de rendición de cuentas, donde a pesar de las múltiples formas organizativas de la sociedad civil, la participación en actividades comunitarias se reduce al 14% de la población, según la encuesta Latinobarómetro 2005, la cual lo coloca en el puesto 11.

Otra dimensión problemática según nuestros indicadores es la de *soberanía*. Para el 2005, Brasil ocupa una posición intermedia en materia de control civil sobre el ejército, en armonía con los progresos y las dificultades que señala Montero. Pero, a pesar de los progresos de su economía, nuestro indicador basado en el porcentaje que representa el servicio de la deuda externa sobre las exportaciones coloca a Brasil, para el 2005, en una posición baja con respecto al resto de América Latina. Este es un punto que deberá ser abordado en el futuro. Por una parte, es cierto que el crecimiento económico no implica necesariamente autonomía económica, pero por la otra pudiera ser que nuestro indicador requiera ser complementado con otros que tomen en cuenta otros aspectos de la economía que también pudieran incidir en la autonomía económica de un país.

Chile

Chile se ubica en nuestro índice en el tercer lugar de la región en calidad de la democracia, en primer lugar por su fortaleza en cuanto a procesos electorales limpios e imparciales y, en segundo lugar, por la reconocida solidez de sus instituciones que determinan un sistema eficaz de pesos y contrapesos sobre el ejercicio del poder tanto en el terreno de la rendición de cuentas horizontal como vertical. En cada una de estas dos dimensiones, *decisión*



electoral y rendición de cuentas, Chile ocupa el segundo lugar en la región, y como hemos dicho son ellas las que le permiten la alta colocación que consigue en el índice general.

En las otras tres dimensiones Chile no alcanza niveles elevados. En la dimensión de *participación* se ubica en un lugar relativamente bajo. Ocupa el décimo tercer lugar. Esto se debe en parte a los ya conocidos problemas de representatividad que se derivan de un sistema electoral poco proporcional. Y también a que para el 2005 la participación de la mujer en funciones legislativas era baja en el contexto regional. Sin embargo, el principal factor entre nuestros indicadores que afecta el nivel de *participación* en Chile es el bajo nivel de incorporación de los ciudadanos a la actividad partidista. El porcentaje de los chilenos que afirmó en 2005 trabajar frecuentemente o muy frecuentemente por un candidato o partido político fue de apenas del 1,9%, el más bajo de la región. En el mismo sentido, Ruiz (2011) nota los bajos niveles de confianza que existen en relación a los partidos políticos. Esta es una debilidad importante porque pudiera ser una fisura por la que se cue- len en el futuro el personalismo político y la des-institucionalización del sistema de partidos.

Soberanía es la otra dimensión en la cual la posición chilena es relativamente baja en la región ocupando el décimo lugar. Son conocidos los problemas existentes en este país en las relaciones cívico militares y las dificultades que ha confrontado el gobierno civil para establecer una relación de supremacía, dirección y control sobre las fuerzas armadas como legado de la dictadura. Tal como lo indica Ruiz (2011), este es un campo donde se ha avanzado mucho, pero donde todavía existen focos problemáticos. También en el terreno de la autonomía económica, a pesar de que Chile es una de las economías con mayor desarrollo en la región, nuestro indicador referido a la relación entre servicio de la deuda y exportaciones lo ubica en una posición intermedia.

Chile también ocupa una posición intermedia en la región en lo que se refiere a la percepción de la población sobre la sintonía de la acción política con la opinión pública (*respuesta a la voluntad popular*). Esto refleja que, aunque han habido avances notables en temas a los que la población es muy sensible como la reducción de la pobreza y los derechos humanos, no ha sucedido lo mismo en otros como la desigualdad y la reforma electoral (ver Ruiz 2011). Como indica Ruiz (2011) la calidad de la democracia mejoraría con algunas reformas institucionales importantes tales como el voto de los chilenos que residen en el extranjero, mayor proporcionalidad del sistema electoral y registro electoral automático.



Colombia

A pesar de elecciones periódicas e instituciones políticas de estructura democrática, la violencia política de décadas y la intervención del narcotráfico han mermando la calidad del proceso político en Colombia al punto que es usual que se le considere por debajo del nivel mínimo requerido para ser un país democrático (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán 2007: 139; Diamond, Hartlyn y Linz 1999). De acuerdo a la aplicación de nuestro índice de calidad de la democracia (Cuadro 1), Colombia aparece ubicada en el puesto doce de América Latina. Esta posición relativamente baja coincide con lo planteado por la literatura que, como hemos dicho, tiende a considerarla en una situación fronteriza entre democracias y no democracias. Nuestro índice permite determinar las dimensiones que llevan a esta ubicación. Ella se debe principalmente al desempeño de Colombia en las dimensiones de *decisión electoral* y *soberanía*. En el primero de los casos Colombia se ve afectada por un nivel muy pobre en materia de libertad de prensa. Esta se ve restringida por la acción de la violencia generada por grupos armados irregulares vinculados a la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares. Igualmente afecta negativamente a la calidad de la democracia la acción de intimidación que ejercen estos grupos armados sobre los procesos electorales y sobre la actividad de los funcionarios electos en las localidades donde tienen influencia. En la dimensión de *rendición de cuentas* Colombia presenta su mejor ubicación relativa en cuanto al resto de los países de América Latina. En términos generales esta es una dimensión con niveles bajos en la región con las excepciones de Uruguay y Chile. A pesar de ello, es importante destacar cómo el grado de movilización social existente en Colombia, aunque no muy alto, la coloca en el quinto lugar en la región en cuanto a capacidad de imponer control social (rendición de cuentas social) sobre los gobernantes.

En cuanto a la dimensión que indica el grado en que el sistema político responde a la voluntad popular, encontramos que en Colombia el 62% de quienes contestan al Latino-barómetro 2005, están de acuerdo con la frase: “La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro”. Ello indica que un porcentaje sustancial de la ciudadanía percibe que el sistema político da respuesta a la voluntad popular expresada en el voto. En términos relativos en cuanto a los otros países de la región, Colombia se ubica en noveno lugar, en el medio del grupo, pero muy cerca de los países que detentan la tercera posición. Esta es una dimensión donde la región tiende a tener un nivel medio, sin grandes diferencias entre los países.

Tanto el nivel de dependencia económica del país, indicado por el tamaño del servicio de su deuda en relación a las exportaciones, como las debilidades del control civil sobre los militares, llevan a Colombia a una ubicación baja en la dimensión de *soberanía*. La misma sería aún inferior si se tomara en cuenta en nuestro índice que partes no despreciables del



territorio están bajo control de grupos irregulares. La presencia de estos, y frente a ellos un ejército que en no pocas ocasiones se ha escapado del debido control civil, han generado una situación en la cual es claro que uno de los mayores problemas de la democracia colombiana está en la dimensión de *soberanía*, en las dificultades de los funcionarios electos y legítimos para efectivamente dirigir todo el país (Murillo y Osorio 2007).

México

La transición de México de la hegemonía de un partido a la democracia competitiva comienza en la década de los 80 del siglo pasado, con la erosión lenta del poder electoral e institucional del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La transformación del sistema político, de uno en el cual Estado y partido estaban fusionados, a un sistema político competitivo con instituciones competentes para la supervisión de los procesos electorales tuvo expresión definitiva con la victoria del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales del 2000. La primera vez en la historia nacional que un partido de oposición asumía pacíficamente el poder. Desde entonces, cada elección nacional y muchas elecciones regionales y locales han sido crecientemente competitivas, reduciendo significativamente la presencia de enclaves unipartidistas en el sistema (Gibson 2005).

En términos de la calidad de su democracia México está situado en nuestra tabla en un nivel elevado dentro de la región media, junto con Argentina, Panamá, República Dominicana y Brasil. La trayectoria reciente de las instituciones electorales ha hecho mucho para mejorar esta ubicación. Las elecciones nacionales y la actuación de las instituciones que supervisan las elecciones están dentro de las fortalezas de la democracia mexicana. Los niveles de participación electoral son relativamente bajos, como también las oportunidades de votación y la participación en organizaciones políticas. Al mismo tiempo el nivel y la extensión de participación ciudadana permanecen restringidos.

Si el progreso en los procesos electorales es la señal de fortaleza de la democracia mexicana, la dimensión de *rendición de cuentas* es su debilidad. Como es el caso con la mayoría de los países en la región, la puntuación más baja es la de esta dimensión, lo que refleja el histórico bajo control institucional sobre las acciones del gobierno central, y la debilidad de las instituciones llamadas a realizarlo. Como nota Fox (2007), México está atrapado en un “equilibrio de baja *responsabilidad*” en el cual instituciones como la policía y la judicatura permanecen sin reformar, persisten prácticas autoritarias en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y se mantienen enclaves autoritarios subnacionales. México se coloca relativamente alto en *soberanía*, lo que refleja la fortaleza de su economía y una larga tradición de control civil sobre el mundo militar. En cuanto a la respuesta de las instituciones a la volun-



tad popular, la percepción de la población en cuanto a si el gobierno responde (o no) a sus deseos expresos y necesidades, México se ubica nuevamente en el nivel medio, lo cual refleja la acumulación de la desconfianza popular en la política y los políticos. Como lo sugiere Holzner (2011), esto ha llevado en algunas instancias a la apatía y el retiro.

Nicaragua

En términos generales Nicaragua se ubica en la parte baja del sector medio de nuestro índice de calidad de la democracia. Las fortalezas más notables de la democracia de Nicaragua se encuentran en sus procesos electorales, en la *participación* y en el vigor de su sociedad civil. La puntuación global del país se ve reducida por el bajo nivel en *rendición de cuentas* e impulsada positivamente por elevados niveles de participación electoral. Los recursos cognitivos se han visto mejorados por dos décadas de educación popular luego de la Revolución Sandinista. El país presenta también un nivel relativamente elevado de representatividad. El nivel en cuanto a *soberanía* refleja el progreso económico, pero también el continuo peso del ejército, ahora sandinista.

Como lo indica Salvador Martí (2011), los problemas de *rendición de cuentas* tienen su asiento sobre todo en la maleabilidad de las normas, lo que pone en duda la eficacia de las instituciones y la garantía de su imparcialidad. La plasticidad de las normas invade la vida institucional y ha penetrado recientemente en el terreno electoral, por ejemplo en el pacto del 2000 entre Ortega y Alemán que cambió las reglas del juego político de forma favorable a los principales partidos, y redujo el acceso al sistema electoral. Martí escribe que estos cambios “hicieron de la nueva ley electoral nicaragüense una de las más restrictivas de América Latina.” Esto hace surgir preguntas preocupantes acerca del futuro.

Venezuela

Respecto a Venezuela, a partir del referendo revocatorio del 2004, se han venido planteando dudas no ya respecto a la calidad, sino a su carácter democrático como tal (Hidalgo 2009). Miriam Kornblith (2007) sostiene que debido a las serias restricciones que han ocurrido con respecto a la libertad e imparcialidad de las elecciones, como a la ausencia de independencia de los otros poderes públicos respecto al ejecutivo, el país debería ser clasificado entre los “autoritarismos electorales” (Schedler 2006). Smith (2005: 283), Smith y Ziegler (2008), y Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007), clasifican a Venezuela como una semi-democracia. Freedom House en sus informes para 2009 y 2010 no considera a Venezuela





entre las democracias electorales, como lo venía haciendo hasta el 2008. Para los efectos de nuestro índice, y dada la controversia que existe al respecto, hemos preferido mantener a Venezuela en nuestra lista de democracias para el año 2005, aún cuando como el mismo índice lo expresa está situada en niveles bajos de calidad de la democracia, precisamente por las mismas razones relativas al deterioro de los procesos electorales y de los mecanismos institucionales para exigir *rendición de cuentas* por las cuales los autores mencionados tienden a considerar a este país por debajo de los límites mínimos de una democracia.

Para el 2005 Venezuela ya presentaba serios problemas en cuanto a la libertad e imparcialidad de sus procesos electorales y, no menos serio, también de libertad de prensa como se expresa en la muy baja puntuación que recibe en el índice de Freedom House (28 sobre 100, y última entre los países aquí analizados). Estos problemas están ampliamente detallados en los trabajos de Kornblith (2007), y Pereira y Pérez (2011). Habría que añadir que desde el 2005 hasta el momento de escribir este artículo (Mayo de 2011), estas debilidades no han hecho más que ahondarse.

En cuanto a la libertad de las elecciones, Kornblith (2007) muestra que para el 2005 estaba bien documentado cómo el gobierno había elaborado una lista de los ciudadanos que firmaron la petición de referendo revocatorio contra el presidente Chávez. A estos ciudadanos se les sometió a presión para que renunciaran a su petición, y a los que no lo hicieron se les ha mantenido en una lista negra que les impide obtener empleo público. A partir de entonces, y particularmente, para el Referendo de Enmienda Constitucional del 2009, los empleados públicos han sido sistemáticamente objeto de presión para que voten y hagan campaña a favor del gobierno. Es emblemático en este sentido el llamado que hizo el presidente de la empresa estatal petrolera, Rafael Ramírez, mediante una alocución en circuito cerrado de televisión a sus empleados durante la elección presidencial de 2006, exigiendo a los trabajadores de esa empresa que votaran por Hugo Chávez porque, según él, PDVSA era una empresa “roja, rojita”. Ante el escándalo que esto causó, el presidente-candidato reafirmó su respaldo al funcionario, que hasta hoy (Marzo 2011) sigue en el puesto.

Los problemas relativos a la “libertad del sufragio” se han agravado también con la política aplicada por el gobierno durante las elecciones regionales del 2008 de inhabilitar como candidatos a algunos de los dirigentes más emblemáticos de la oposición, y primeros en las encuestas para el momento de su inhabilitación, alegando en su contra irregularidades administrativas sancionadas por el Contralor General de la República, y sin que hubiera sentencia penal condenatoria definitivamente firme como lo exigen la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cuanto a la falta de “imparcialidad” en los procesos electorales, si algo ha ocurrido es el uso cada vez más abusivo de los medios de comunicación del Estado para hacer campaña oficial (Pereira y Pérez, 2011). Pero ya no son sólo los medios de comunicación oficial, sino

los edificios públicos y los vehículos de las dependencias del gobierno central que rebosan de propaganda oficialista. En la campaña por el referendo de 2009, varios camiones de la empresa petrolera estatal desfilaron por Caracas pintados con propaganda oficial. Baste decir que las Fuerzas Armadas de la República Bolivariana de Venezuela adornan muchas de las fachadas de sus instalaciones y sus vehículos con el lema: “Patria, Socialismo o Muerte.”

En cuanto al tema de la libertad de expresión, es cierto que existen medios independientes que siguen una línea editorial de oposición. Pero también es cierto que el más importante de ellos, el único con alcance realmente nacional, Radio Caracas Televisión fue cerrado por el gobierno en Mayo de 2007, cuando se le negó, por razones expresamente políticas, la renovación de su concesión. Los otros medios de línea editorial de oposición tienen negado el acceso a los actos oficiales, no reciben ningún tipo de publicidad oficial salvo en casos muy excepcionales, y sus reporteros se han visto sometidos a hostigamiento y amenazas por grupos irregulares simpatizantes del gobierno, sin que estos sufran consecuencia alguna.

En fin, en Venezuela hay elecciones, y al menos todavía no puede decirse que en estas elecciones el resultado es sabido de antemano. Todavía la oposición pudiera ganar elecciones, como en efecto lo hizo en el Referendo para la Reforma Constitucional de 2007, en algunas entidades regionales en diciembre 2008, incluyendo el mayor estado del país, la Alcaldía Mayor de Caracas y la Alcaldía de Maracaibo, la segunda ciudad del país. Pero aún aquí hay que tomar estas aperturas “con una pizca de sal”. El ganador de la Alcaldía de Maracaibo y principal líder de la oposición Manuel Rosales está hoy exiliado en el Perú, y el Alcalde Mayor de Caracas fue despojado de prácticamente todas sus competencias y recursos, los cuales fueron trasladados mediante una Ley dictada por la Asamblea Nacional a una funcionaria designada por el Presidente de la República. Los partidos opuestos al gobierno nacional obtuvieron más de la mitad de los votos, pero sólo 67 escaños a la Asamblea Nacional de un total de 165, y en el tiempo que transcurrió entre su elección en septiembre de 2010 y su juramentación en enero de 2011, las atribuciones legislativas de mayor relevancia fueron delegadas en el Presidente de la República por los parlamentarios salientes, por un período de dieciocho meses. En fin, elecciones hay, que sean suficientes para hacer de Venezuela una democracia es lo que cada vez está menos claro.

Conclusiones

La más reciente etapa de democratización en América Latina ha sido más amplia y más duradera que cualquier otra en su historia (Smith 2005). Las naciones de la región han reemplazado los gobiernos militares con gobiernos civiles (Argentina, Brasil, Chile), des-





alojado gobiernos civiles autoritarios (México, Perú), resuelto por acuerdo guerras civiles y abierto la puerta a procesos democráticos pacíficos (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú). Aún Paraguay, por largo tiempo un caso de partido hegemónico, recientemente ha elegido como presidente un candidato de la oposición. Decir esto no es ver el mundo a través de cristales color rosa, creyendo que todo lo que ocurre es para bien en el mejor de los mundos posibles. Pero los hechos referidos a su transición y estabilidad, indican que las democracias tienen un fuerte atractivo y poder de permanencia, estimuladas por nuevas instituciones, apoyo ciudadano y movimientos sociales.

Los trabajos de éste proyecto demuestran el valor de trabajar con un índice que centra su atención analítica en los procesos políticos y está enraizado en conceptos explícitamente dirigidos a la calidad de la democracia. Los resultados que aquí se han presentado resaltan para la región y para cada país las áreas de fortaleza y de debilidad democrática en formas muy específicas trasladando el debate más allá de simples alternativas binarias (democracia vs. dictadura; democracias liberales vs. democracias iliberales) hacia una comprensión más matizada del carácter multidimensional de las democracias. El análisis que hemos introducido, en comparación con índices como el de Freedom House o el de Polity IV, permite puntualizar de forma más específica las situaciones de transformación dentro de la democracia, o de decaimiento sin ruptura institucional, como parece ser el caso de Bolivia y Venezuela.

Los elementos más notables de fortaleza democrática en la región se encuentran en las dimensiones de *decisión electoral* y de *soberanía*. El resultado positivo en el área de decisión electoral está enraizado en la realización misma de elecciones libres e imparciales, y en la extensión de la educación pública, así como en el desarrollo de medios de comunicación independientes que contribuyen al nivel de información de la ciudadanía. A pesar de la continuidad de los problemas económicos y de deuda externa, la ubicación relativamente alta en nuestra dimensión de *soberanía* está sustentada en el aumento ocurrido durante el período democrático de la extensión, profundidad y seguridad del control civil sobre el mundo militar. De seguidas a las áreas de *decisión electoral* y *soberanía*, la dimensión de *respuesta a la voluntad popular* también presenta una fortaleza relativa, lo cual sugiere que la ciudadanía es capaz de separar la evaluación de la gestión de un gobierno en particular de su apreciación sobre la democracia en sí misma.

El déficit democrático más notable de la región se encuentra sin duda en la dimensión de *rendición de cuentas*. Las puntuaciones son consistentemente bajas tanto globalmente en la dimensión, como en cada uno de sus elementos. Aún en países como Uruguay, Costa Rica o Chile que presentan generalmente una puntuación elevada (y que son ubicados también en lo más alto de su índice por Freedom House) el área de *rendición de cuentas* permanece débil. El déficit en esta dimensión refleja asuntos de carácter institucional, actitudinal y conductual. Con raras excepciones las instituciones a cargo de exigir la *rendi-*

ción de cuentas y de sancionar como la judicatura, las comisiones legislativas y organizaciones como los Ombudsmen o Defensores del Pueblo, carecen del poder, de los recursos y del respaldo necesario para llevar a cabo sus funciones. Las agencias electorales tienen, en la mayoría de los casos, el mejor desempeño, aunque a nivel sub-nacional no sea tan bueno. Un tema relacionado es que, como ha indicado Martí (2011) para Nicaragua, las reglas del juego cambian frecuentemente haciendo difícil tener un desempeño efectivo o formar una tradición de control institucional. Entonces, gran parte del esfuerzo recae en las campañas ciudadanas y en la presión pública (control y responsabilidad social), cuya efectividad se ve reducida en muchos casos por profundas desigualdades económicas y sociales. También juegan contra la exigibilidad de *responsabilidad* institucional, tanto la persistencia de enclaves autoritarios subnacionales, como la presencia en muchas áreas de la violencia que menoscaba cualquier acceso a la justicia y a los derechos que pudiera haber. El concepto de “equilibrio de baja *responsabilidad*”, que ha sido usado respecto a México, en el cual instituciones como la policía y la judicatura permanecen sin reformarse, y persisten prácticas autoritarias en las relaciones Estado-sociedad, así como enclaves autoritarios subnacionales, es desafortunadamente aplicable también a otros países.

La dimensión de *participación* también presenta un nivel bajo, lo que es sorprendente dada la trayectoria de los movimientos sociales y la participación pública durante las décadas previas de transición democrática. No hay duda de que muchas organizaciones y movimientos existen, pero ellos están ahora más fragmentados y dispersos, y con conexiones más débiles con las instituciones políticas que en el pasado. Relativamente, una puntuación baja o intermedia en *participación* puede reflejar la desmovilización y decaimiento general de muchos movimientos luego del retorno a la política democrática. Al mismo tiempo, es importante reconocer que en tiempos de dificultad económica, la participación sostenida demanda energías y recursos que simplemente podrían no estar presentes dadas las exigencias de la lucha diaria por subsistir.

El modelo de fortalezas y debilidades que hemos encontrado sugiere temas importantes para el futuro, áreas en las cuales los países de América Latina pudieran reforzar sus democracias y temas sobre los cuales la investigación futura pudiera aportar importantes beneficios: inversión en reforzar los mecanismos de control y para exigir *responsabilidad*, incluyendo la creación o reforzamiento de una judicatura independiente, progresando hacia la eliminación de la demasiado común impunidad de la policía y los servicios armados (eliminando las provisiones legales especiales que les aseguran impunidad en algunos casos), y reforzando las libertades de información y prensa, así como las libertades de reunión que constituyen la base para un espacio público libre en el cual las exigencias de *responsabilidad* institucional puedan ser realizadas y la presión pública pueda llevarlas adelante. El fortalecimiento de la descentralización (que desafortunadamente está siendo rever-



tida en casos como el de Venezuela), conjuntamente con medidas concretas para reducir las barreras para la formación de organizaciones y extender los límites de la ciudadanía efectiva, también reforzarán el control y la *responsabilidad*. La fortaleza que muestra la región en las dimensiones de *decisión electoral y soberanía* (y en particular en lo relativo al control civil sobre el mundo militar) ofrece una base para el futuro, y puede ser fortalecida siempre y cuando los procesos electorales libres e imparciales se mantengan y extiendan a todos los niveles del sistema político.

La agenda para futuros programas de investigación que surge de los trabajos recopilados aquí sugiere centrar la atención en los hallazgos relativos a fortalezas y debilidades. Necesitamos desarrollar medidas de *responsabilidad* que sean más variadas y sensitivas. Los casos presentados aquí dejan claro que no todas las formas de participación son iguales: algunas formas de participación son más costosas y están menos al alcance de los ciudadanos ordinarios, mientras que otras son más efectivas. Porque no todo tipo de participación es igual, futuras investigaciones deberían enfocarse en desarrollar conceptos e indicadores que discriminen entre diferentes formas de participación.

La investigación en estas dimensiones contribuirá a mejorar la calidad de la democracia y a obtener una comprensión más completa y dinámica de los puntos problemáticos. Regímenes democráticos específicos pueden tener éxito o fracasar, pero el punto central es si (y cómo) el terreno para la democracia se fortalece. Si hay retrocesos o erosión en elementos claves de la democracia, ¿harán los demócratas un mejor trabajo la próxima vez? ¿Harán procesos electorales de mayor calidad y más viables frente a los problemas? Los análisis y datos presentados por los distintos análisis de caso dan pie a la esperanza y apuntan claramente a las áreas que deben ser objeto de un trabajo futuro.

Bibliografía

- Abente, Diego. 2007. "The Quality of Democracy in Small South American Countries: the Case of Paraguay". Kellogg Institute, University of Notre Dame, Working Paper 343.
- Altman, David y Pérez-Liñán, Anibal. 2002. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". *Democratization* 9 (2): 85-100.
- Araya M., Eduardo and Diego Barria T. 2009. "E-participación en El Senado Chileno: aplicaciones deliberativas" *Convergencia* 51 (septiembre-diciembre) :239-268.
- Armbruster, Chris. 2008. "The Quality of Democracy in Europe: Soviet Illegitimacy and the Negotiated Revolutions of 1989". *Social Science Research Network*. Web page: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153416



- Berg-Schlosser, Dirk. 2004. "The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20 (1): 28-55.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino. 2005. "Introduction". En Larry Diamond and Leonardo Morlino, eds, *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Pp. ix-lxiii.
- Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn y Juan Linz. 1999. "Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America". En Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries. Latin America*. Segunda Edición. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. Pp. 1-70.
- Fox, Jonathan. 2007 *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Oxford Oxford University Press.
- Gibson, Edward. L. 2005. "Boundary Control: Sub National Authoritarianism in Democratic Countries" *World Politics*, 58: 101-32.
- Hidalgo, Manuel. 2009. "Hugo Chávez's Petro-Socialism". *Journal of Democracy* 20 (Abril): 78-92.
- Holzner, Claudio. 2011. "Mexico: Weak State, Weak Democracy". En Daniel Levine y José Molina, eds., *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Pp.83-110.
- Kornblith, Miriam. 2007. "Venezuela: Calidad de las Elecciones y Calidad de la Democracia". *América Latina Hoy* 45 (abril): 109-124.
- Latinobarómetro. 2005. *Informe Latinobarómetro 2005*. <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf>.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. Eds. 2011. *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. 2007. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy* 45 (abril): 17-46.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction: Democratic Accountability in Latin America." Pp. 3-33 en Scott Mainwaring y Christopher Welna, eds. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction: Democratic Accountability in Latin America". En *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-33.





- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán. 2007. "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004". In Gerardo Munck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. New York: Oxford University Press. Pp. 123-160.
- Mainwaring, Scott, Timothy Scully, y Jorge Vargas Cullell 2010 "Measuring Success in Democratic Governance in Latin America" Pp 11-51 en Scott Mainwaring, Timothy Scully y Jose Vargas Cullell, eds, *Democratic Governance in Latin America*, Stanford; Stanford University Press.
- Martí, Salvador. 2011. "Chapiolla Democracy". En Daniel Levine y José Molina, eds., *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Pp. 278-318.
- Mazduca, Sebastian. 2007. "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power". In Gerardo Munck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. New York: Oxford University Press. Pp. 39-49.
- Montero, Alfred. 2011. "Brazil: The Persistence of Oligarchy". En Daniel Levine y José Molina, eds., *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Pp. 111-136.
- Morlino, Leonardo. 2004. "Good' and 'Bad' Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20 (1): 5-27.
- Munck, Gerardo. 2007. "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda". In Gerardo Munck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. New York: Oxford University Press. Pp. 25-37.
- Murillo, Gabriel y Freddy Osorio. 2007. "La Calidad de la Democracia Colombiana: Perspectivas y Limitaciones." *América Latina Hoy* 45 (Abril): 47-68.
- Martí, Salvador. 2011. "Nicaragua: Chapiolla Democracy". En Daniel Levine y José Molina, eds., *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Pp. 173-200.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- O'Donnell, Guillermo. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, pp. 34-54.
- Pereira, Valia y Carmen Pérez. 2011. "Venezuela: The Impact of Recent Electoral Processes". En Daniel Levine y José Molina, eds., *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Pp. 221-243.
- Peruzzotti, Enrique, and Catalina Smulovits. 2006. "Social Accountability: An Introduction." In Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz, eds. *Enforcing the Rule of*

- Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Pp. 3–33.
- Powell, G. Bingham. 2004. “The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness.” *Journal of Democracy* 15 (4): 91-105.
- Ropolato, Daniela. 2007. The Quality of Democracy. Participation and its Dilemma: How to Go Beyond? *Crossroads* 7 (1): 54-84.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2004. “The Quality of Democracy Assessing Inequality”. *Journal of Democracy* 15 (4): 76–90.
- Ruiz, Leticia. 2011. Chile: A Model Case? En Daniel Levine y José Molina, eds., *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Pp. 39-61.
- Schedler, Andrea. 2006. “The Logic of Electoral Authoritarianism”. En Andrea Schedler, ed., *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc. Pp. 1-23.
- Smith, Peter H. 2005. *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. Oxford.
- Smith, Peter y Melissa Ziegler. 2008. “Liberal and Illiberal Democracy in Latinamerica”. *Latin American Politics and Society* 50 (1): 31-57.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- World Bank. 2007. World Development Indicators Database. Dataquery. Web page: <http://devdata.worldbank.org/data-query/>



Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia

Marcus André Melo

Cuanto mayor es el número de jugadores con poder de veto que tiene el sistema político, más difícil resultará reducir la pobreza y la desigualdad a través de un sistema amplio de bienestar social.
STEPAN (2004)

Resumen

El presente texto realiza un análisis profundo sobre los mecanismos de *accountability* dentro del abanico de sistemas políticos de Norte y Suramérica. En sus primeras páginas, el autor reflexiona sobre las diversas teorías relevantes al tema en cuestión, aplicándolas a ejemplos concretos dentro de diferentes escenarios. Adicionalmente, se habla sobre el papel de las elecciones y los votos como instrumentos de la democracia y, de manera especial, se estudian los tipos de voto que los electores pueden ejercer. En síntesis, este trabajo introduce una interesante relación entre la responsabilización, el sistema de pesos y contrapesos y los diversos mecanismos de *accountability* que los ciudadanos pueden poner en práctica dentro de sus respectivos sistemas políticos.

Palabras claves: *check and balances*, responsabilización, *policymaking*, identificabilidad, voto retrospectivo.

Abstract

This academic article portrays a comprehensive analysis about the mechanisms of *accountability* within the wide variety of political regimes of North and South America. In the first pages, the author talks about the diverse theories, which are relevant to the topic of discussion by applying them to concrete examples within different sceneries. Additionally, it talks about the role of elections and votes as instruments of democracy, and in particular, it studies the types of vote that the civilian population is able to exercise. In conclusion, this paper introduces an interesting relation between *accountability*, *check and balances*, and the other mechanisms of *accountability* that citizens could implement to their countries' political systems.

Keywords: *check and balances*, *accountability*, *policymaking*, *identifiability*, *retrospective vote*.



Introducción

La cuestión de la calidad de la democracia ha resurgido y está ocupando un lugar de relevancia en la literatura de la ciencia política contemporánea (Diamond y Morlino 2005; O' Donnell, Cullell y Iazetta, 2004). Tal resurgimiento en el debate se encuentra directamente asociado con el considerable avance que ha tenido en los últimos años la investigación empírica sobre el diseño institucional y sus efectos sobre las dimensiones relevantes de las democracias contemporáneas, entre las que se destaca, la capacidad de responsabilizar a los gobernantes por parte de sus electores o, de forma más amplia, el potencial de *accountability* que tienen los distintos arreglos institucionales.¹

A partir de los adelantos conceptuales asociados con el modelo de principal-agente (*principal-agent*) y el de actores de veto (*veto players* o *veto points analysis*) se amplió, considerablemente, el conocimiento de los efectos que tienen los distintos arreglos institucionales sobre la capacidad de los ciudadanos para castigar o premiar a sus gobernantes. Así, aún cuando la capacidad predictiva de esos modelos es contundente, no puede decirse lo mismo sobre el juicio normativo que muchos analistas hacen a partir de los hallazgos de las investigaciones empíricas. Pocos estudios problematizan en forma efectiva las implicancias normativas de los hallazgos de la investigación empírica y son, aparentemente, muy pocos los trabajos comparados que consideran los presupuestos normativos de la investigación empírica. En este artículo, discuto esa literatura, señalando el sesgo mayoritario que tiene la misma.² Dicho sesgo se manifiesta principalmente a través de dos formas: en primer lugar, porque el debate sobre la calidad democrática se ha reducido a la cuestión de la responsabilización (*accountability*) —concepto profundamente enraizado en el ideal normativo mayoritario—; y en segundo lugar, porque cada vez se asume con más frecuencia, en el área de política comparada, que la concentración de la autoridad política es una precondition para el ejercicio de la responsabilización.

2. ¿Contra Madison?

Las tendencias que identifiqué en el debate contemporáneo harían estremecer a Madison —el teórico político más provocativo en el tratamiento de las cuestiones de desempeño institu-

1 A lo largo del trabajo, el término *accountability*, como es usado en la literatura anglosajona, es traducido al español por el de “responsabilización”.

2 Utilizo el concepto de diseño mayoritario como un sinónimo del concepto de modelo mayoritario (Lijphart, 1984), tal como es usado en Powell (2000). En tanto, utilizo los términos de modelo y diseño proporcionalista en el mismo sentido, de forma que su uso es intercambiable para designar al modelo consociativo o el de democracia de consenso, utilizados por Lijphart.



cional— debido a que sus recetas de reforma institucional —o más acertadamente de terapia constitucional— se asentaron en el reconocimiento de la necesidad de dividir el poder para evitar la tiranía, asociada con la ambición humana. Como afirmó enfáticamente en *El Federalista*, “Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles fueran a gobernar a los hombres, no serían necesarios controles internos ni externos al gobierno” (Madison, 1982 [1788], *The Federalist* 51). ¿Será posible sostener que los hallazgos empíricos de la investigación comparada en ciencia política —parte de la cual afirma que la dispersión del poder produce ineficiencia política y efectos redistributivos perversos— nos lleve a reconsiderar el andamiaje conceptual del ideal madisoniano de *checks and balances*?

Los debates sobre diseño constitucional otorgan cada vez una mayor centralidad a la capacidad o al potencial de responsabilización que tiene un arreglo político-institucional. Dicho fenómeno traduce un proceso más amplio por el cual la responsabilización adquiere relevancia, no sólo dentro de las ciencias sociales, sino también en los medios de comunicación. En tal sentido, es significativo que en un sitio como *Google*, a fines de 2004, el número de referencias al concepto de responsabilización (*accountability*) alcanzó la notable marca de 115 millones de registros. En definitiva, la responsabilización se convirtió en una dimensión privilegiada del debate sobre una buena gobernabilidad. Nuevas construcciones conceptuales derivadas de la noción de responsabilización (*accountability*) fueron propuestas para explorar distintos dominios de sociedades democráticas —Estado, mercado y sociedad civil— (Goodin, 2003). Otros valores normativos —como, por ejemplo, la congruencia entre políticas de gobierno y ciudadanía, la representatividad o la inclusión— han recibido una menor atención en el debate sobre diseños institucionales.

Por otro lado, aunque la responsabilización es una de las dimensiones centrales de la democracia representativa, el estatus conceptual que ha adquirido en las dos últimas décadas es sorprendente. Esta situación contrasta fuertemente con el estatus del concepto en períodos anteriores. En un libro clásico escrito a mediados de la década del 60, y que constituye seguramente un aporte central en la discusión sobre representación en la Ciencia Política contemporánea, Pitkin (1967, cap. 3) desarrolla una crítica devastadora a la visión de la representación política como responsabilización, pero esa visión es la que ha prevalecido después del intenso debate que se produjo durante el período de formación de los gobiernos representativos modernos (Manin, 1995). La idea de que los representantes deben ser responsabilizados por su desempeño en la ejecución de las instrucciones de sus electores fue rechazada argumentando que el concepto de representación se refiere a “actuar en nombre de otros”. Sin embargo, la definición que asocia la representación con la responsabilización perdura, como será discutido a continuación en el análisis que realizan los cientistas políticos norteamericanos sobre su país, y que también se observa en gran parte de la literatura de política comparada. En tal sentido, lo más grave resulta su uso mar-



cado por la inconsistencia, en la evaluación de la calidad de las democracias de tipo proporcional (consociativas o de consenso).

Los controles externos son necesarios para asegurar las democracias debido a que el control de los gobiernos y los distintos mecanismos para evitar la tiranía son aspectos fundamentales del concepto moderno de democracia. Así, la división de poderes reflejada en el diseño constitucional a través del bicameralismo, la revisión judicial de las leyes y el federalismo, representan un esfuerzo para asegurar el compromiso madisoniano entre el poder de las mayorías y el poder de las minorías (Dahl, 1956, p. 4). *La paradoja de la cuestión es que cuanto más fragmentado se encuentra el poder menor es la claridad de la responsabilidad y, consecuentemente, más limitada es la capacidad de los ciudadanos para controlar a sus gobiernos.* La reciente relevancia que ha adoptado la cuestión de la responsabilización en los debates relativos al diseño institucional, se inscribe en una preocupación más amplia sobre la eficiencia, a pesar de que ese esfuerzo analítico es inútil porque no tiene sentido aplicar un concepto estrecho de responsabilización para evaluar la calidad de la democracia en países que exhiben un diseño constitucional proporcional o consociativo (Lijphart, 1984; Powell, 2000). En este artículo presento un debate sobre la vinculación entre diseño institucional y responsabilización. Así mismo, identifico los supuestos normativos subyacentes a los análisis que se realizan sobre dicha cuestión en la literatura comparada. El potencial de responsabilización varía ampliamente en función de los arreglos institucionales o, más acertadamente, del diseño constitucional de un país. En tanto, como argumento a lo largo de este artículo, la responsabilización no es la única dimensión relevante para analizar un diseño institucional, ni tampoco los hallazgos empíricos alcanzados en los estudios de política comparada constituyen el único juicio normativo válido.

La actual agenda de investigaciones en política comparada está marcada por cuestiones normativas no explicitadas y una de esas cuestiones es, seguramente, su sesgo normativo mayoritario. Tal sesgo se manifiesta específicamente en las contribuciones basadas en el modelo de *veto players*, cuyo supuesto fundamental es que cuanto menor sea el número de *veto players*, mejor será la gobernabilidad. El objetivo de analizar la discusión entre los modelos mayoritarios y los consociativos no es presentado en este trabajo como una defensa de Lijphart frente a sus críticos ni tampoco como una crítica a su trabajo, pues ambos propósitos ya fueron objeto de profundos análisis realizados por Roller (2005) y MacGann (2006). El objetivo que me propongo en este trabajo es desarrollar una crítica original sobre el sesgo mayoritario en la política comparada, principalmente, respecto del supuesto de concentración de la autoridad política (y su correlato claridad de la responsabilidad, “identificabilidad” (*identifiability*) pre-electoral, entre otros conceptos) es una precondition para la gobernabilidad. Así, cuatro consideraciones de naturaleza empírica sirven como inspiración básica de este artículo.



En primer lugar, hay una brecha cada vez mayor entre la práctica constitucional de las democracias y los supuestos normativos de las visiones mayoritarias. En las últimas dos décadas se ha producido una “revolución constitucional” marcada por la expansión global del poder judicial (Tate y Valinder, 1995) y por la rápida difusión de la práctica de control constitucional de las leyes por cortes especiales u ordinarias (Hirschl, 2004). De esa forma, el poder judicial se ha constituido, cada vez más, como un *veto player*³. Incluso, en países con diseño mayoritario, donde el Poder Judicial es poco más que una rama especializada de la burocracia, esta definición de su rol está siendo crecientemente adoptada.

En segundo lugar, existe un interés cada vez más evidente en la utilización de conceptos asociados con la protección de los derechos como valor normativo, así como en los dispositivos para la protección de minorías y derechos humanos. La creciente judicialización de los derechos, tiene como contrapartida institucional la creación de puntos de veto anti-mayoritarios en el sistema político.

En tercer lugar, las democracias contemporáneas son cada vez más heterogéneas en términos sociales y étnicos. No obstante, las propuestas de diseños institucionales que se derivan de los estudios de política comparada presuponen sociedades homogéneas. Así, se asume que cuanto mayor es la congruencia en la preferencia de los ciudadanos, mayor es la posibilidad de concentrar la autoridad política y, consecuentemente, mayor es la posibilidad de eficiencia en la acción de gobierno. Según la visión prevaleciente en la política comparada, una buena gobernabilidad se alcanza con la adopción de diseños institucionales que maximicen la claridad de las responsabilidades y las capacidades de producir decisiones resolutivas, las cuales representan mecanismos para la expresión de vetos de las minorías, los mismos que introducen o robustecen elementos proporcionales en las democracias avanzadas.

Por último, el amplio proceso de descentralización que caracterizó a las democracias, por lo menos desde la década de los 80, representa otro mecanismo por el cual se produce una fragmentación de la autoridad política. Las cuatro consideraciones antes indicadas, sugieren que, efectivamente, se produjo, por un lado, una separación entre los objetivos y las propuestas de diseño institucional provenientes de la literatura de política comparada y, por otro, las prácticas institucionales y las transformaciones ocurridas en las democracias avanzadas.

3 Ver la creciente literatura sobre el tema. Alivizatos (1995), Andrews y Montinola (2004).



3. Política comparada y teoría política normativa

Las contribuciones recientes en el área de la política comparada sobre el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, han iluminado aspectos centrales vinculados con los efectos de las instituciones. Estos avances, aunque presentados como teorías libres de consideraciones normativas, contienen presupuestos de esa naturaleza. Sin embargo, como ha sido señalado anteriormente, esos presupuestos son frecuentemente ignorados como también lo son sus implicaciones normativas. Esa brecha no debería causar sorpresa ya que expresa la cada vez mayor división que se produce entre los de avances realizados a través de la investigación empírica y por medio de los análisis de teoría política. Tal separación es aún más problemática en los trabajos sobre las llamadas nuevas democracias, en las cuales la cuestión de la reforma institucional queda con frecuencia relacionada con los hallazgos de las investigaciones empíricas. Las democracias son muchas veces valoradas en términos de eficiencia política, esto es, en el sentido de producir resultados tangibles para la población, y también en términos de su capacidad para combinar intereses y producir decisiones consistentes de naturaleza pública (Diamond y Morlino, 2005).

En el caso de las nuevas democracias, la conclusión típica de la política comparada en la década de los 80, era que tales bienes tangibles no lograban producirse debido, entre otros factores, a la persistencia del clientelismo. Así, por influencia del enfoque neo-institucionalista, los análisis agregaron a su diagnóstico de las democracias, la cuestión del diseño constitucional. El análisis realizado por Tsebelis (2002) sobre los *veto players*, se ha constituido en uno de los aportes más influyentes en el campo de la ciencia política comparada en su intento de explicar los patrones de producción legislativa, así como los aspectos determinantes de la estabilidad y de las transformaciones en las políticas públicas. Innegablemente, el análisis formal de *veto players* contribuye significativamente al entendimiento de las formas, por medio de las cuales las variables institucionales afectan la capacidad de los gobiernos en aprobar proposiciones legislativas y producir muchas hipótesis comprobables en el campo de la política comparada. Las contribuciones de Haggard y McCubbins (2001) refinan el planteamiento y utilizan un concepto similar –el número efectivo de puntos de veto– en varias áreas sectoriales, cuestión que fue adoptada en varios estudios de caso. Por su parte, Cox y McCubbins (2001) proponen un marco analítico general para estudiar la división de poderes –del cual el presidencialismo es una variable– y la separación de objetivos. Este último concepto está basado en la proposición madisoniana según la cual, al diseñar instituciones “la ambición debe contrarrestar a la ambición” (Madison, 1982 [1788], *The Federalist* 51, p. 337).

La separación de objetivos es ortogonal a la división de poderes, porque dicha separación puede producirse con o sin división de poderes. A partir de dicha tipología es posible



identificar dos *trade offs* importantes. El primero de estos *trade offs*, se refiere a aquello que los autores denominan *resoluteness versus*. En un sistema en que el número efectivo de actores con capacidad de veto es amplio, los cambios en las políticas públicas resultan difíciles, pero la credibilidad y, consecuentemente, la estabilidad de las políticas es alta. En otras palabras, un sistema con mayor capacidad de decisión, posee una mayor capacidad para hacer o implementar cambios en las políticas, pero necesariamente tendrá una menor capacidad de resolución de los problemas y tendrá, por lo tanto, una menor capacidad de mantener el *status quo*. Un modelo más resolutivo debe necesariamente ser menos capaz de alcanzar decisiones y, por lo tanto, tiene menos capacidad de decisión (*decisiveness*). Así, se identifican dos escenarios patológicos: la parálisis decisoria y la inestabilidad política.

El segundo *trade off* se refiere a la orientación pública o privada (*private-regardedness*) de la política que, por su parte, es un producto de arreglos institucionales diferentes. Para Cox y McCubbins, cuanto mayor es el número efectivo de actores con capacidad de veto, más orientada por intereses privados estará la política. De forma inversa, cuanto menor sea el número efectivo de actores con capacidad de veto, mayores serán las probabilidades de que la política asuma la forma de bienes públicos. Un argumento similar es presentado por Mesquita *et al.* (2003), para quien el tamaño de la coalición vencedora es un determinante decisivo para que las políticas asuman la forma de bienes públicos. Contrariamente, los mecanismos institucionales con la tendencia a reducir el tamaño de la coalición vencedora como, por ejemplo, la representación proporcional crean incentivos para la provisión de bienes privados. Desde una perspectiva normativa, las implicancias de esos hallazgos de la política comparada es que los actores con capacidad de veto (que incluye, por ejemplo, a las cortes constitucionales y los gobiernos subnacionales) tienen efectos perversos. Cox y McCubbins sostienen que

[...] varias contribuciones de la investigación comparativa argumentan que dividir o separar el poder—generando puntos de veto en la estructura del Estado— puede llevar a *indecisiveness*. Cuando los gobiernos divididos surgen, como frecuentemente ocurre en los Estados Unidos y en Latinoamérica, se señala que se instala un síndrome de malos efectos (2001, p. 29).

Entre tales efectos están los conflictos interinstitucionales, el unilateralismo, diversas formas de parálisis institucional, comportamientos rentistas y oportunistas, clientelismo y *déficit presupuestarios* (las implicaciones más generales de esos objetos serán discutidos en secciones subsiguientes).

En aquello que se acordó denominar la filosofía pública americana, existe una tradición enraizada que considera a los *checks and balances* como una salvaguarda contra la tiranía. Como Dahl señala,



[...] a pesar de sus defectos de lógica, definición y utilidad científica, la ideología *madisoniana* continúa siendo uno de los estilos de pensamiento más relevante y profundamente arraigado que podría identificarse como americano (1956, p. 30)⁴

En tanto, la agenda de la llamada ciencia política positivista ha estado marcada desde hace varias décadas por la preocupación sobre los efectos negativos de la división de poderes. Períodos prolongados de gobierno dividido en los Estados Unidos, llevaron a dos generaciones de investigadores a preocuparse por los efectos negativos de la división de poderes, así como a estudiar las consecuencias de dicha situación sobre la formulación de políticas, por lo que muchos conceptos fueron propuestos a partir del análisis formal y/o empírico⁵. Así, la agenda de investigación de la ciencia política norteamericana ha tendido a valorizar fuertemente la idea de “la capacidad de decisión” de los gobiernos. Atributo fundamentalmente asociado con gobiernos de un sólo partido, que cuentan típicamente con una mayoría simple (*plurality*) de electores y/o de bancas en el poder legislativo –del que reciben un mandato para ejecutar cambios en las políticas–. La responsabilización sería alcanzada a través de la alternancia en el poder de los partidos políticos responsables. Como señala Powell,

[...] La idea de mandatos para formular políticas ha sido ampliamente difundida por los científicos políticos norteamericanos, los cuales se han visto frustrados con la franqueza de sus partidos políticos y con la difusión general del poder en su gobierno (2000, pp. 69-70).

La agenda de la política comparada está marcada por la agenda política de los Estados Unidos. El famoso postulado que señala el gobierno de los partidos políticos responsables, preparado por un comité *ad hoc* de la Asociación Americana de ciencia política y liderado por E. E. Schattsneider (American Political Science Association Committee on Political Parties, 1950) es la pieza canónica de esa visión, de forma que la disciplina resulta fuertemente marcada por su evaluación sobre la calidad de la democracia. La apelación normativa era, por lo tanto, relativa a la concentración de la autoridad política, en este caso, en

- 4 Dahl crítica a Madison porque considera que la mayoría de sus afirmaciones no se sustentan empíricamente. Por otro lado, argumenta que la resiliencia histórica del madisonianismo se debe al papel que cumplió a lo largo de la historia. “Durante la elaboración de la constitución, el estilo madisoniano de argumentación proveía de una ideología persuasiva y satisfactoria para las minorías que detentaban riquezas, estatus y poder, las cuales temían a sus enemigos más importantes –los artesanos y agricultores de menor riqueza, estatus y poder–, quienes se consideraba constituían la ‘mayoría popular’. Hoy, en tanto, parece probable que, por razones explicables históricamente, un número preponderante de nativos americanos, se consideren ellos mismos, por lo menos parte del tiempo, miembros de una o más minorías –minorías, en tanto, sus objetivos puedan verse amenazados si la autoridad constitucional constituida fuera legalmente ilimitada–” (1956, p. 30). Escrito en la década de 1959, esta explicación se vuelve aún más insinuante si se considera en la actualidad.
- 5 Dentro de ellos, podemos citar, por ejemplo, los *deadlock*, *gridlock* y *stalemate*.



los partidos responsables que pueden ser responsabilizados en las urnas por su desempeño. Recientemente, este planteamiento normativo fue reiterado por Sundquist y Fiorina. Sundquist (1992, p. 12), que reconstituye –desde Woodrow– el debate norteamericano sobre los efectos perversos del diseño institucional que sostiene la división de poderes, señala que “las expresiones *stalemate* y *deadlock* –o en su última variante, *gridlock*– son un tema recurrente en la crítica de los reformistas”. Fiorina, por su parte, afirma que “el federalismo, la división de poderes, *checks and balances* –instituciones fundamentales de los Estados Unidos– operan para inhibir la coherencia y hacer difusa la responsabilidad en la acción de los gobiernos (2002, p. 521).

Aún cuando la línea de investigación anteriormente referida es positivista muchos de los analistas implicados no lo son⁶ Strom (2003) es uno de los analistas más prudentes en la presentación de sus conclusiones y señala la presencia de *trade offs* normativos. El autor argumenta que los sistemas de división de poderes son mejores en términos de transparencia de los gobiernos y en el control del riesgo moral (*moral hazard*) de los representantes, mientras que los regímenes parlamentaristas, en particular los modelos tipo Westminster, lo son en términos del control de los problemas resultantes de la selección adversa (*adverse selection*) en la elección de los candidatos. Eso ocurre porque en este último caso los partidos políticos tienen más incentivos para ejercer un mayor control en el reclutamiento. En conclusión, la “democracia parlamentaria es más eficiente, pero frecuentemente presenta fallas en términos de transparencia” (Strom, 2003, p. 56). Los partidos más fuertes e institucionalizados incurren en una mayor pérdida política en los casos de desvíos de representantes, pero tienen muy pocos incentivos para ejercer un control horizontal sobre el Ejecutivo. Por su parte, los sistemas de división de poderes presentan incentivos para generar una mayor transparencia, porque existe una competencia entre los agentes (Ejecutivo y Legislativo) para responder a las demandas de sus “principales” o mandatarios. Dichos *trade offs* deben ser evaluados en función de los valores normativos y de la naturaleza de la sociedad (Strom, 2003, p. 97; Persson, Roland e Tabellini, 1997).

Tal como se ha señalado, pocos analistas siguen a Strom en la explicitación de las valoraciones normativas involucradas en sus argumentos y presentan sus conclusiones de forma acrítica.⁷ En este sentido, es útil el programa de investigación de Stepan sobre la democracia y el diseño institucional comparado. Por ello, a lo largo de este artículo recurriré a sus textos como ilustración del argumento principal. Stepan (2001) es bastante crítico del fun-

6 Hay excepciones importantes. Levy y Spiller (1996) discuten *veto players* en una clave positivista. En su análisis, la capacidad de veto representa un instrumento de pre-compromiso (precommitment) que permite superar problemas de oportunismo. De la misma forma, la literatura sobre el federalismo como promotor de mercados llega a la misma conclusión (ver Weingast, 1995).

7 Una importante excepción es Ackerman (2000), quien analiza el nexo entre diseño institucional y aspectos normativos.





cionamiento de varias democracias que tienen una organización federal, porque considera que restringen la voluntad mayoritaria de sus ciudadanos (*demos-constraining*, en su terminología). Así, utilizando un índice de desigualdad de la representación, Stepan crítica el poder que tienen las unidades subnacionales sobre la decisión e implementación de políticas públicas. Por otro lado, argumenta que “el principio de igual representación de los estados en la Cámara alta no es democráticamente necesaria (*democratically necessary*)” (1999, p. 25). Ese tipo de argumento está fuertemente alejado de la práctica democrática en muchos países –y también de los debates que se desarrollan en la teoría democrática– y reflejan el sesgo mayoritario que caracteriza, en la actualidad, a una parte importante de la política comparada.⁸ Actualmente, la investigación empírica realizada sobre América Latina tiende a orientarse al análisis de los factores institucionales que comprometen la gobernabilidad política de la región.⁹ Como resultado de estas características, muchos países tendrían dificultades en garantizar el surgimiento de coaliciones estables e implementar el mandato concedido por los electores. Brasil, Ecuador, Argentina son descritos como casos extremos de sistemas políticos fragmentados debido a la existencia de muchos puntos de veto (Ames, 2002b; Levitsky y Murillo, 2005).

Para Ames (2002a), Brasil es una democracia bloqueada (*deadlocked democracy*).¹⁰ Un sistema de partidos fragmentado produce coaliciones post-electorales volátiles, las cuales no garantizan una base de sustento estable para el Ejecutivo. Los parlamentarios demandan políticas clientelistas para sus bases de apoyo electoral, produciéndose un escenario de “balcanización” del Estado. Ames concluye que la calidad de la democracia es baja, ya que los gobiernos no pueden ser responsabilizados por estos comportamientos debido a la multiplicidad de actores de veto. Para el autor, los defectos del diseño institucional –representación proporcional con lista abierta, federalismo, presidencialismo y revisión judicial– generan una baja capacidad de responsabilización. Tal como será discutido más adelante,

8 La investigación comparada sobre los países africanos parece sufrir menos del sesgo mayoritario. En esos trabajos, se observa una escasa referencia a los efectos que la excesiva dispersión de poder, generada por las reglas institucionales, puede producir sobre el nivel de fragmentación. En ese sentido, se sugiere la revisión del caso sudafricano que realizan Cranenburgh y Kopeck (2004) donde, por el contrario, la dispersión es vista como precondition para la gobernabilidad, dada la heterogeneidad social y étnica. Humphreys y Bates prueban, en realidad, la hipótesis contraria a lo que la literatura predice, a saber “que cuanto mayores son los puntos de veto en la estructura de gobierno, mayor será la posibilidad de los gobiernos de producir bienes públicos” (2005, p. 2).

9 Para una revisión del tema, ver Carol y Shugart (2006).

10 El título del libro de Ames del original en inglés *The deadlock of democracy in Brazil*. Krebiehl (1998) traza la genealogía de ese concepto y sus similares como *gridlock*. Este último término se originó en 1980 para describir el peor escenario de tráfico en Nueva York, cuando las líneas fijaban atrapadas en todas las direcciones. Burns (1963), en el inicio de la década de 1960, ya demostraba insatisfacción con el funcionamiento de la democracia norteamericana debido a la dispersión de poder y a la fragilidad de los partidos políticos, en el libro denominado *The deadlock of democracy*. Para la revisión histórica de dicho argumento, cf. Sundquist (1992).

estos son atributos esenciales de los diseños constitucionales proporcionales y como, fue señalado anteriormente, ese argumento fue aplicado para el análisis del sistema político norteamericano. La visión prevaleciente en la Ciencia Política norteamericana es que dicho sistema se encuentra paralizado, a partir de ello, es previsible la extensión de ese argumento a toda América Latina.

Muchas veces los diagnósticos sobre la ineficiencia política o las patologías institucionales suelen basarse en conceptos e instrumentos anclados en valores normativos que son inconsistentes con la ingeniería institucional de un país. Aún más importante en tales diagnósticos se basan en propuestas de reforma política. Las conclusiones normativas de esos diagnósticos deben ser analizadas cuidadosamente, ya que están marcadas por un sesgo mayoritario, por subsumir otros valores normativos y por ignorar la conformación social de un país.

4. Modelos mayoritarios y proporcionales: supuestos normativos

La responsabilización ocupa un lugar privilegiado en el ideal mayoritario de diseño institucional, pero no ocurre lo mismo con el ideario proporcionalista. Dicha situación se produce debido al rol que desempeñan las elecciones en la estructura conceptual de esos modelos. En los gobiernos representativos modernos, el momento estructurante del contrato, entre ciudadanos y representantes, es el de las elecciones. No obstante, las expectativas en torno a ellas varían en los dos modelos normativos, tal como es discutido en forma sistemática a continuación.

La discrepancia entre las bases normativas de los modelos normativos, mayoritario y proporcionalista, no es una cuestión nueva en la Ciencia Política. Muchos de los debates iniciados sobre la representación proporcional ilustran bien esta afirmación. Sin embargo, los debates actuales sobre multiculturalismo, han actualizado las ventajas y desventajas relativas al “mayoritarismo” como principio político. La crítica multiculturalista se orienta a indicar los problemas que tiene para garantizar la diversidad de los valores existentes en las sociedades. Dado que este artículo se propone analizar el vínculo entre el diseño institucional y la responsabilización, muchos aspectos de la discrepancia entre estos dos modelos no serán explorados. El trabajo pionero de Lijphart explora las características institucionales de los modelos mayoritario o de Westminster y lo contrasta con el modelo consensual o consociativo.¹¹ En primer lugar, es válido enfatizar que el mayoritarismo como regla de la mayoría es un principio democrático básico y, por lo tanto, constitutivo de la democra-

11 La tipología de Lijphart ha sido objeto de muchas críticas que, en el espacio reducido de este artículo, no



cia. Dicho principio permite distinguir entre democracias y no democracias. No es necesario reiterar en este punto que, como tal, ello está presente en ambos modelos.

El punto básico distintivo de los modelos proporcionales es que su ideal normativo está encapsulado en la idea de que las preferencias del mayor número de personas deberían quedar reflejadas en el proceso político. En otras palabras, el gobierno debe ser responsable no ante una mayoría, sino ante el mayor número de personas posibles (Lijphart, 1984, p. 4). Así, el requisito de la mayoría es considerado apenas como un requisito mínimo. La visión proporcionalista, en la terminología de Powell, afirma que las reglas institucionales deben promover la participación y la ampliación de las mayorías. En contraste, el ideal mayoritario busca asegurarse que la voluntad de la mayoría prevalezca sobre las minorías. En ese sentido, el mayoritarismo representa un ideal y no es apenas una regla electoral o un método de agregación de intereses. Tal como señala Shugart (2001) el término es ambiguo, aún en el sentido electoral más restringido. Implícitamente se asume que el sistema representa a una mayoría de votantes, pero en la práctica este principio es violado, porque en los sistemas mayoritarios lo que se requiere es una mayoría relativa para ocupar las bancas parlamentarias. De hecho, los datos revelan que las mayorías parlamentarias en gobiernos de un sólo partido típicamente se sustentan en las mayores minorías, frecuentemente dentro de un intervalo entre el 38% y el 45% (*Idem*, p. 30).

Powell (2000) recurre a una terminología similar en su análisis de los sistemas mayoritarios y proporcionales. En tanto, el autor está fundamentalmente interesado en la distinción normativa entre los dos y cómo la variación del diseño institucional influencia el potencial de responsabilización electoral (*electoral accountability*). Para este autor, el ideal mayoritario de la concentración de poder en pocos agentes es un pre-requisito para el ejercicio del control ciudadano. Eso se debe fundamentalmente a la necesidad de concentrar poder para garantizar la claridad de las responsabilidades. En el modelo mayoritario, el objeto de la responsabilización son los tomadores de decisiones autoritativas que ocupan posiciones de gobierno (en contraste, por ejemplo, con los agentes que no ocupan posiciones de gobierno, pero que se ocupan de negociar acuerdos en aquellas políticas que afectan a sus bases electorales. En otras palabras, actúan buscando el mejor interés de sus representados). Por el contrario, la dispersión de poder implica que el proceso de formulación de políticas (*polycymaking*) sea el resultado de negociaciones y acuerdos poselectorales los cuales se dan en el ámbito de la coalición vencedora. La responsabilidad difusa resultante

pueden ser analizadas. Ver, en este sentido, Gerring, Thacker y Moreno (en prensa). McGann y Latner (2006) argumentan que muchos de los países clasificados como consensuales (Holanda, Suecia, etc.) son, en la realidad, casos donde se encuentran las formas más puras de utilización de la regla de la mayoría y no se observan prácticamente ninguno de los *checks and balances* constitucionales. Estos autores también concuerdan con la idea que plantea que los gobiernos con muchos puntos de veto—como los gobiernos de coalición—generan flexibilidad en las políticas en lugar de inmovilismo.



dificulta el voto retrospectivo (retrospective vote) para la responsabilización. La visión mayoritaria supone el objetivo de control democrático *ex post* y no el de influencia sobre el proceso decisorio, como es el caso de la visión proporcional, la cual también está asociada a la idea de representación como investidura de un mandato. Desde la visión consociativa, los ciudadanos ejercen, durante el proceso electoral, el control de aprobar propuestas de los candidatos a ocupar cargos en el gobierno. Durante las elecciones, tales candidatos reciben un mandato para implementar las preferencias electorales de los votantes.

Si se considera la dimensión temporal, dos visiones del proceso electoral pueden ser identificadas. La primera, se caracteriza porque los ciudadanos votan en función del desempeño de sus gobernantes, es decir, castigando o premiándolos a través de un voto retrospectivo. Desde una visión alternativa el control es ejercido al elegir a los candidatos con un voto prospectivo. A pesar del contraste que existe entre las dimensiones temporales que envuelve la evaluación, en rigor, ambas visiones –asociadas a los mecanismos electorales de responsabilización por desempeño y de mandato– son consistentes con el ideal mayoritario, aunque la idea de mandato refleja más claramente el ideal mayoritario en su formulación originaria (pre-rikeriana). Así mismo, ambas visiones exigen la concentración de la autoridad política para su plena efectividad. No obstante, la primera de ellas es mayoritaria y sus fundamentos fueron expuestos por Riker (1983). En ella, el papel del electorado se reduce a ejercer un “veto popular” hacia los gobernantes por su mal desempeño. Como argumenta Riker, dicho argumento es consistente con la teoría de escuela de la elección social (*social choice theory*) en términos de que no se identifica en las elecciones ninguna posibilidad de expresión de intereses generales, que siguiendo la teoría serían imposibles de ser relevadas por cualquier mecanismo de agregación de preferencias individuales. Como será discutido más adelante, es evidente que esta concepción apenas tiene sentido en un contexto institucional específico.

Por su parte, en el ideal proporcional (o consociativo en el lenguaje utilizado por Lijphart), la representación y las elecciones son concebidas de una forma muy distinta. La dispersión de la autoridad política es vista como una precondition para la representación efectiva de intereses sociales variados, debido a que el objetivo básico es aumentar la influencia de los ciudadanos sobre el gobierno. Dado que el poder está fragmentado, la representación asume la forma de *representación autorizada*, como vehículo para la expresión de los intereses del electorado en el proceso de gobierno. A diferencia de lo que plantea el ideal mayoritario, el electorado no premia ni castiga a los ocupantes de cargos públicos por su desempeño. Por el contrario, los mismos son elegidos con la expectativa de que van a actuar buscando el mejor interés de parcelas del electorado. No son responsabilizados por los resultados que se producen en el gobierno, sino por su capacidad de influenciar en el gobierno, aún cuando están fuera del mismo. Los representantes son delegados o agentes de los ciu-





dadanos, quienes consideran que estos actúan tal como ellos mismos lo harían (Pitkin, 1967; Manin, Przeworski y Stokes, 1999). El ideal de fragmentación de la autoridad política asume que los ciudadanos tienen preferencias heterogéneas y que el ideal democrático se realiza cuando esa heterogeneidad se refleja en la toma de decisiones públicas.

Entre los dos ideales normativos (mayoritario y consociativo) pueden identificarse una serie de distinciones más específicas. En primer lugar, la visión de la dispersión del poder confiere gran importancia a las minorías, ya que atribuye un papel importante a la oposición en el proceso de gobierno. Se espera, entonces, que los intereses de múltiples grupos sean representados y no sólo los intereses de la mayoría que gobierna. En segundo lugar, se espera que el representante cuente con un marco de discreción y autonomía en la toma de decisiones. A diferencia de lo planteado por la visión mayoritaria, donde se espera que los representantes ejecuten instrucciones dadas por los electores y sean responsabilizados por las mismas. Ambas concepciones de representación política son, por lo tanto, subyacentes a los ideales normativos discutidos anteriormente. El ideal de concentración de poder presupone una concepción de responsabilización (*accountability view*) en la terminología de Pitkin, en la cual no se espera ningún grado de autonomía del representante. Para esta autora, “la concepción de representación como responsabilización (*accountability view*) es una hipótesis práctica o empírica disfrazada de concepción teórica” (1967, p. 55). En defensa de una visión de representación que presupone actuar sustantivamente en nombre de otro, Pitkin argumenta que “la concepción de representación como responsabilización (*accountability view*) no nos dice nada sobre lo que ocurre durante la representación, sobre como un representante debería actuar, lo que se espera que haga o cómo juzgar esa representación como buena o mala” (*Idem*, p. 58).

Es importante señalar que en la concepción de responsabilización subsisten visiones mayoritarias pre-schumpeterianas, las cuales asumían frecuentemente que existen intereses colectivos de los ciudadanos y que los mismos además pueden ser identificados. Las cuestiones asociadas a la agregación de intereses individuales en una función de bienestar social (tendencias a “ciclicidad” de preferencias, existencia de mayorías distintas según el área en discusión, entre otros) no eran problematizadas. En tanto, en las discusiones de diseño institucional habituales en la literatura de política comparada, existe una visión implícita de que los ciudadanos van a sancionar o recompensar a los representantes que ocupan actualmente los cargos (*incumbents*), sin que se haga ningún juicio normativo sobre la existencia de un interés público o colectivo. La democracia es entendida como un mecanismo competitivo schumpeteriano por medio del cual las élites adquieren (o no) el apoyo del electorado para sus propuestas políticas. Por lo tanto, la concepción de representación como responsabilización no requiere de una noción de interés colectivo.

Para que las elecciones cumplan el papel de instrumentos de la democracia es necesari-

rio que los incentivos asociados al voto retrospectivo, y usados por el electorado, sean institucionalizados (Powell, 2000; McDonald y Budge, 2005). En otras palabras, se espera que los titulares actuales de los cargos (*incumbents*), anticipando la posibilidad de sanción, orienten su comportamiento en el sentido de las preferencias del electorado. La teoría de la elección social (*social choice*) ilumina sobre los problemas de identificación de un conjunto de políticas que reflejen las preferencias de los electores. Independientemente, de la congruencia entre este conjunto de políticas y las preferencias sociales, el proceso tiene inicio en la movilización del electorado por las élites políticas. Los partidos políticos cumplen un papel fundamental en ese proceso al permitir la elección de “tipos políticos” por los ciudadanos. Como mecanismo de reducción de los costos de transacción, los partidos proporcionan una “etiqueta” para los electores.

Al seleccionar representantes potenciales, el electorado confiere un mandato basado en sus expectativas sobre los resultados de las políticas. Por otro lado, cuando seleccionan titulares actuales de los cargos (*incumbents*), los electores los responsabilizan por su desempeño. Todo lo que los electores necesitan para apartar a los representantes actuales que hayan tenido un bajo desempeño es saber quién es el responsable y eso depende de la claridad de la responsabilidad asignada. Para que tal claridad sea asegurada existen dos pre-requisitos esenciales. Primero, la capacidad para identificar¹² a los gobiernos futuros, en la expresión de Powell (2002) –los ciudadanos deben estar en condiciones de identificar, en el momento de las elecciones, quién conformará el gobierno–. Si ellos no esperan que su voto afecte la formación del gobierno, no tienen ningún incentivo para votar estratégicamente. Segundo, el partido o la coalición vencedora deberá conformar el gobierno e implementar las políticas anunciadas en su programa. El impacto del comportamiento del elector será fuertemente afectado si las reglas constitucionales imponen la necesidad de que un partido o una coalición se alíen y realicen acuerdos poselectorales, o bien, hacen que se requiera de una interacción con otros actores institucionales con capacidad de veto.

Mientras que la responsabilización (en este caso el voto retrospectivo) y los mandatos son fundamentales para el modelo mayoritario, el principio constitutivo del modelo proporcional es su capacidad de inclusión (*inclusiveness*) en el proceso de gobierno. En dicho modelo, la responsabilización, en sentido restringido, y el mandato no cumplen papel alguno, puesto que lo que está efectivamente en juego es la congruencia representacional entre intereses sociales y el ejercicio del poder político. A través de la representación proporcional, los gobiernos pueden traducir, en términos de políticas de gobierno, la diversidad de intereses sociales, según cada cuestión o dimensión específica de la política. Como Powell y Vanberg (2000) demostraron, los sistemas proporcionales aseguran más con-

12 El concepto de *identifiability* ha sido traducido como la capacidad de identificar. Para una ampliación ver Shugart (2001) y Powell (2000).





gruencia representacional que los modelos mayoritarios.¹³ En otras palabras, las políticas públicas en sistemas proporcionales mantienen una mayor consistencia con las preferencias del elector mediano. En la introducción de este artículo, me referí a esta congruencia como un valor democrático crucial que no es considerado de forma adecuada por las concepciones mayoritarias de responsabilización (Powell, 2005). La insistencia en la cuestión de la claridad de la responsabilidad como precondition para la existencia de gobiernos “responsabilizables” lleva a gran parte de la literatura de política comparada a no considerar dicha congruencia como un valor normativo importante y como un mecanismo indirecto de *accountability*. La congruencia representacional expresa un mecanismo macro-social de responsabilización, debido a que permite alinear las preferencias –no, como suele ocurrir entre la “mayor minoría” y el gobierno sino entre el gobierno y el conjunto de los representantes el elector mediano–. En tanto, este concepto debe ser calificado pues es vulnerable a, por lo menos, una crítica significativa. Esa congruencia sólo tiene sentido si la agenda política fuera unidimensional. Si dicha agenda fuera multidimensional, sabemos desde Arrow, que no existe ningún mecanismo de agregación de preferencias que resulte en una elección social óptima. Como ha sido utilizado por Powell y Vanberg, el concepto se refiere al *continuum* izquierda-derecha, y apenas se sustenta en cuanto a este último sentido. Por lo tanto, existe una dimensión importante que es capturada y que se refiere a la legitimidad de las decisiones. En otras palabras, una congruencia en términos ideológicos que a su vez está asociada a una cierta legitimidad de los gobernantes.

5. Elecciones constitucionales y modelos de democracia

La reciente investigación neo-institucionalista ha insistido en que las instituciones son endógenas –es decir, son escogidas por los actores participantes del juego político por sus consecuencias redistributivas– o pueden ser también, y no sorprende, resultado no anticipado de elecciones aleatorias o de *mimesis*. A partir de ello, es razonable suponer que en la mayor parte de los casos dichas instituciones son el resultado de acuerdos que reflejan el equilibrio entre los jugadores.¹⁴ Así, cualquier evaluación sobre la calidad de la democracia de un determinado país debe considerar en qué medida los arreglos institucionales podrían funcionar en función de las preferencias sociales existentes y su distribución. Este punto frecuentemente es dejado de lado en la literatura de política comparada y sus consecuencias para el análisis normativo son previsibles. Finalmente, debe considerarse que la articu-

13 Para una discusión detallada de tal cuestión, ver McDonald y Budge (2005).

14 Me refiero al equilibrio en el sentido en que ese término es utilizado en microeconomía o en la teoría de los juegos –equilibrio que puede ser ineficiente o subóptimo–.

lación de dicho problema con el sesgo mayoritario de los estudios de política comparada, el análisis se torna bastante problemático.

Dos tipos de reglas institucionales son fundamentales para entender la visión normativa que caracteriza a los diseños constitucionales: las reglas que gobiernan la representación y las que especifican el proceso decisorio. Las reglas electorales son decisivas en la determinación de cómo las mayorías legislativas se forman –parte esencial del diseño mayoritario– y del grado de inclusividad del sistema de representación algo que, por su parte, es fundamental para la concepción proporcionalista–. Por otro lado, las reglas constitucionales definen también el grado de concentración de los poderes en relación con las decisiones de política. Como demuestra Lijphart (1984, 1999), en los países con diseño constitucional mayoritario existe una fuerte concentración de esos poderes.

Como fue discutido ampliamente en la literatura sobre el tema, las reglas electorales tienen una importante capacidad para predecir el número efectivo de partidos políticos y del umbral electoral (la cantidad mínima de votos para que un partido político obtenga representación). El análisis empírico revela que los sistemas electorales pueden construir mayorías legislativas manufacturadas (es decir institucionalmente creadas). Los gobiernos mayoritarios de un sólo partido son poco frecuentes y son los gobiernos de mayoría relativa los que más se observan. De esa forma, las reglas constitucionales expresan un *trade off* entre representatividad y gobernabilidad. Reglas más representativas (inclusivas), como las vigentes en sistemas proporcionales multinominales, con una alta magnitud de distritos y bajos umbrales electorales permiten una representación más inclusiva y generan un multipartidismo. En tanto, esa participación ampliada produce *ceteris paribus* mayores costos políticos de transacción. Como contrapartida, las reglas típicas de los sistemas mayoritarios –distrito uninominal y fórmula *first past the post*– reducen la representación de minorías, o son menos los grupos representados, aún cuando generen una mayor eficiencia gubernamental, debido a que facilitan la formación de mayorías.

El diseño constitucional implica también un *trade-off* que se produce entre arreglos institucionales que permiten la elección de un *futuro gobierno*, previo a la realización de las elecciones, y de *partidos predominantes* luego de realizadas las elecciones (Shugart, 2001, p. 29). Ese *trade off* consiste, fundamentalmente, en una elección que se da, por un lado, entre la capacidad de identificar a los candidatos y las políticas (identificabilidad) y la claridad de la responsabilidad y, por el otro, entre representatividad y congruencia en la representación. Cuando la identificabilidad es maximizada, los ciudadanos cuentan con una amplia gama de partidos que representan distintas dimensiones relevantes pero, como contrapartida, los gobiernos probablemente sólo se formen a través de negociaciones y acuerdos poselectorales, de forma que queda comprometida la capacidad de identificar (identificabilidad) a los gobernantes futuros (*Idem*, pp. 29-30). Los diseños mayoritarios, al ofre-





cer a los electores una clara elección sobre las alternativas que se presentan para conformar el futuro gobierno, permiten una mayor identificabilidad en el sistema electoral posibilitando así, que el elector realice su elección.¹⁵ Tal como fue señalado anteriormente, la identificabilidad es uno de los pre-requisitos que tiene el modelo de responsabilización propia del ideal mayoritario. A partir de la misma, existe una claridad en la responsabilidad que posibilita que los ciudadanos sancionen o recompensen a los gobiernos de acuerdo con su desempeño.¹⁶

Alcanzar los mayores niveles de claridad en la responsabilidad de los gobernantes, tiene un alto costo. Los sistemas mayoritarios del tipo de Westminster exhiben un déficit democrático que se produce por el hecho de que las mayorías, en realidad, son “mayores minorías”, o incluso, casos de “ganador errado”, los cuales se producen cuando las reglas electorales producen mayorías legislativas para partidos que no hayan obtenido una mayoría de votos. Tales patologías extremas, sistemas con pocos puntos de veto, concentran los poderes de agenda en el Ejecutivo y, por lo tanto, son más susceptibles a presentar desvíos entre las políticas de gobierno y las preferencias de los ciudadanos. En sistemas mayoritarios, los gabinetes utilizan su poder de agenda para aprobar políticas que no son congruentes con las preferencias del elector mediano. Esto ocurre sobre todo en situaciones estratégicas en que, en el lenguaje de la teoría de los juegos, el “punto de reversión” de la política —o sea, el *status quo*— es rechazado por el elector mediano (Strom, 2003, pp. 81-83).

Las reglas que disciplinan el proceso de aprobación e implementación de las políticas públicas especifican que el poder de proponer y aprobar las políticas está distribuido entre el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (separación horizontal de poderes), entre los niveles de gobierno (separación vertical de poderes) y también al interior del poder legislativo. Los sistemas políticos de diseño típicamente mayoritario poseen reglas que incentivan la

15 Dicha cuestión, en realidad, sólo ocurre si existen alternativas viables, lo que en la práctica real, no siempre ocurre.

16 Con los efectos de la magnitud del distrito, algunos analistas argumentan que cuanto más baja resulte, menor será el potencial de responsabilización de los gobernantes, con el consecuente incremento en la extracción de rentas públicas. En tanto, otros analistas sostienen exactamente lo contrario indicando que cuanto mayor la magnitud del distrito, menor la extracción de rentas por parte de los gobernantes (Persson, Roland y Tabellini, 2003, pp. 9-21). En tal sentido, estos autores argumentan que dicha situación se produce porque las barreras de entrada de nuevos candidatos o partidos son más bajas, generándose así una situación oligopólica o monopólica en el mercado político. En ese modelo, partidos y candidatos varían esencialmente en dos dimensiones: la ideológica y las relativas a la honestidad intrínseca. Los ciudadanos, en general, prefieren candidatos honestos pero difieren en relación con la ideología. Así, titulares actuales de los cargos con comportamientos deshonestos, pueden permanecer en el poder si los electores que tienen sus mismas preferencias ideológicas no pueden identificar un candidato honesto como sustituto. En distritos de baja magnitud, la probabilidad de que se dé esa situación es mucho mayor. Para analizar el efecto de las reglas electorales sobre la corrupción y la responsabilización, ver Adserá, Boix y Page (2003). En este último trabajo, la variable central en la capacidad de responsabilización no tiene nada que ver con el diseño institucional, sino que se refiere al acceso a la información.

formación de gobiernos mayoritarios, tienen gobiernos unificados (parlamentarios), son unitarios y no realizan revisión judicial de las leyes. Así mismo, en la arena legislativa, poco o ningún poder es conferido a la oposición y las comisiones legislativas son débiles.¹⁷ Por otro lado, los gobiernos controlan la agenda legislativa y se restringe el poder de enmienda de las comisiones (Doering, 1995).

Por su parte, los sistemas políticos de diseño proporcional se caracterizan por presentar legislativos descentralizados –muchas veces bicamerales–, comisiones legislativas fuertes y, además, garantizar un papel activo a la oposición –reservándole la presidencia de las comisiones–, entre otros. En estos sistemas, los gobiernos subnacionales son fuertes debido a que prevalece el federalismo. Así mismo, ocupa un lugar importante en los sistemas proporcionales el control de constitucionalidad de las leyes, así como se introducen frecuentemente mecanismos consociativos e incluyen actores sociales e institucionales variados (intereses organizados de trabajo y capital o gobernadores). Además de los mecanismos anteriormente citados, estos sistemas se caracterizan por la existencia de instituciones anti-mayoritarias, tales como agencias reguladoras independientes, constituciones escritas y también bancos centrales independientes. Existen fuertes mecanismos para mantener estable la Constitución –exigencias de ratificación, secuencialidad (que la reforma sea propuesta en una legislatura y aprobada por la otra) y amplias mayorías especiales para realizar las enmiendas–. Entre estos, el atributo más explícitamente antimayoritario es el requisito de las amplias mayorías especiales. El alto grado de autonomía y los poderes previstos para el poder judicial, las agencias reguladoras y los bancos centrales, así como la delegación legislativa implícita van claramente contra el principio básico del modelo de responsabilización mayoritario.¹⁸



6. Calidad de la democracia y elección constitucional

Cuando muchas cuestiones son fijadas constitucionalmente, el resultado es *profundamente anti-democrático debido a que dichas cuestiones no pueden ser decididas por mayorías simples* (Stepan, 1999, p.29, cursivas del autor).

17 Para un índice comparativo de influencia de la oposición, ver a Strom (1990).

18 En este caso, el concepto de mandato no es aplicable. Las agencias independientes están más próximas a los delegados, por lo cual se espera que haya un mejor interés en los representados. Los mandatos no tienen sentido en un contexto caracterizado por la información asimétrica entre ciudadanos o políticos y reguladores (Majone, 1999; Levy y Spiller, 1996). El control procedimental es la única alternativa (McCubbins y Schwartz, 1984).

En este punto, es posible retomar la discusión anterior sobre las decisiones constitucionales puesto que referirse a la concentración y la dispersión de la autoridad política es, en definitiva, referirse a la calidad de la democracia. Debido a que el número de puntos de veto en los sistemas o modelos proporcionales es elevado, la capacidad de alcanzar las decisiones y aprobarlas (*decisiveness*) queda comprometida y la capacidad de mantener una decisión tomada (*resolutiveness*) debilitada. Cox y McCubbins analizan este dilema de la siguiente forma:

Los sistemas políticos que combinan una división institucional de la autoridad en la toma de decisiones con una división de objetivos tienden a la indecisión, están propensos a pulverizar la política pública o ambas cosas. Las divisiones institucionales de poder pueden ser el resultado, entre otros, de la adopción de una forma presidencialista de gobierno, del bicameralismo, el federalismo, el control de constitucionalidad de las leyes. Por su parte, la división política del poder puede resultar de la diversidad inherente de opiniones en una nación, o de los incentivos dados por los sistemas electorales para agregar esos intereses en unas pocas o muchas organizaciones políticas. Algunos sistemas electorales incentivan la formación de pocos partidos jerárquicos, cuyos líderes internalicen los costos y los beneficios de las políticas públicas, tal como afectan a grupos amplios de la población. Otros sistemas, por su parte, terminan generando un número elevado de partidos o de partidos descentralizados (facciosos o atomizados) (2001, p. 46).

Algunos autores examinan el nivel de responsabilización existente en una sociedad a partir de la existencia (o no) de controles externos institucionales (*checks*) y puntos de veto. Przeworski (2001) critica el argumento de que las democracias latinoamericanas no tienen control sobre los Ejecutivos, contrastando el número de puntos de veto en Brasil y el Reino Unido. Para el autor, dado que los puntos de veto son más numerosos en Brasil no sería preciso utilizar el concepto de democracia delegativa ni la noción de debilidad de la responsabilización horizontal (*horizontal accountability*). Por su parte, O'Donnell argumenta que, en América Latina, las instituciones de *checks and balances* son frágiles y sostiene que la consolidación de la democracia se ve debilitada por la ausencia de controles sobre los Ejecutivos de la región. En realidad, la crítica de Przeworski incide sobre un aspecto equivocado debido a que el argumento de O'Donnell se dirige a las razones (según el autor, de naturaleza predominantemente históricas o sociológicas y no institucionales) para la falta de efectividad de los controles. Por su parte, la crítica de Przeworski exhibe el mismo reduccionismo en la evaluación de las democracias puesto que se orienta exclusivamente al análisis de cuestiones vinculadas con el *accountability* gubernamental.

Una crítica más detallada fue presentada por Moreno, Crisp y Shugart (2003), quienes argumentan que la eficiencia del control se encuentra principalmente determinada por la



calidad de la cadena de delegación entre los ciudadanos –como mandatarios o “principales”–, y los políticos –como sus agentes–. En ese tipo de modelo, los autores afirman que la responsabilización es, sobre todo, un acto de delegación. Así, los incentivos para hacer que los agentes políticos se responsabilicen por sus actos y castigar los desvíos son definidos a través de la cadena de delegación la cual, según la naturaleza del régimen, asume distintas formas. Los electores están indirectamente involucrados en la cadena de delegación debido a que los jefes de los ejecutivos son quienes nombran a los miembros del poder judicial y también a los miembros de otras instituciones similares como, por ejemplo, el *ombudsman* y los procuradores generales que deben ser ratificados por el legislativo. En sistemas con división de poderes, la cadena de delegación hasta el Ejecutivo es directa debido a elección directa o *cuasi*-directa del poder Ejecutivo y el mandato fijo del Ejecutivo y el Legislativo. De esa forma, el electorado tiene dos agentes (tres cuando el Congreso es bicameral) que negocian entre sí. No obstante, los autores concluyen que no hay una delegación en la relación entre esos actores debido a que los *checks and balances* se dan esencialmente en una relación entre iguales. Además, esa relación –denominada de intercambio horizontal (*horizontal exchange*) en lugar de responsabilización horizontal (*horizontal accountability*)– no involucra sanciones salvo en las escasas situaciones en que se produce un caso de juicio político. Por ello, estos autores rechazan el concepto de responsabilización horizontal como un oxímoron (*Idem*, p. 80). Desde mi punto de vista, la conclusión correcta es también consistente con una visión de la representación como responsabilización.

Por lo tanto, la cuestión de fondo para Moreno, Crisp y Shugart es que la responsabilización horizontal es una función de la calidad de responsabilización vertical entre los electores y sus representantes. Si esa relación vertical es deficiente, entonces la horizontal se verá necesariamente afectada. Los autores deducen las insuficiencias potenciales de lo que dominan intercambio horizontal a partir de las patologías generadas por las distintas configuraciones de reglas electorales y el sistema de partidos. Los sistemas centrados en los candidatos, como los que tienen reglas electorales que incentivan la competencia intra-partidaria entre candidatos (voto preferencial, voto proporcional de lista abierta), debilitan esa conexión porque los representantes tienden a beneficiar los intereses específicos de sus bases electorales en detrimento de cuestiones programáticas de mayor alcance. De la misma forma –y en el polo opuesto–, los sistemas muy centralizados, en los que la selección de candidatos está monopolizada en manos de los líderes, los representantes serán responsables por las preferencias de aquellos que no son sus electores, los líderes de los partidos. La naturaleza del intercambio horizontal entre los diferentes poderes y agencias autónomas depende además de dos factores adicionales. Los actores institucionales deben tener poderes que se superpongan y que sean interdependientes (*overlapping powers*). Es decir, su interacción es necesaria para la aprobación de las leyes o para el ejercicio del gobierno y los





titulares de los mismos deben ser agentes con “ambiciones distintas y opuestas”. Si esto no ocurriera como, por ejemplo, cuando la mayoría de los representantes están motivados por el patronazgo y la apropiación de rentas, no hay incentivo para que seleccionen funcionarios para las agencias autónomas que pueden ejercer efectivamente un control sobre tales desvíos (inclusive las judiciales). En tales situaciones, el intercambio horizontal degenera y se convierte en fraude. Por otro lado, si frente a los poderes no existen otros poderes superpuestos, el intercambio mencionado asume la forma de meras alarmas de incendio que no actúan como mecanismos de control y sanción. La conclusión normativa más general de ese análisis es que *ceteris paribus* los países que adoptan la representación proporcional, con voto preferencial o con un fuerte separación entre los liderazgos partidarios y los electores, presentan una baja capacidad de responsabilización. Por lo tanto, el análisis realizado permite observar la posibilidad de diseños proporcionales en que tales desviaciones no se produzcan.

Aún cuando la literatura sobre los puntos de veto retome contribuciones importantes para nuestro conocimiento sustantivo en política comparada, las conclusiones normativas a las que muchos comparativistas llegan son inconsistentes. Como fue señalado, el supuesto normativo implícito es que cuanto menor sea el número de actores con poder de veto, más eficiente será el sistema político. Así mismo, cuando no se utiliza ese instrumental teórico, muchos comparativistas llegan a conclusiones similares respecto de instituciones que son pilares de los *checks and balances*, tales como, las cortes constitucionales, un constitucionalismo fuerte y el federalismo. Más de una vez, Stepan ilustra dicho argumento y su mayoritarismo se expresa de forma clara en el epígrafe de esta sección, donde se refiere al constitucionalismo y sus supuestas implicaciones, las cuales son consideradas profundamente antidemocráticas (Stepan, 1999, p. 29). Ese sesgo es aún más evidente en los debates sobre responsabilización.

La literatura sobre democratización y reformas está llena de ejemplos que enfatizan este argumento. En particular, el caso brasileño es frecuentemente citado como ejemplo de dicha patología institucional. En la literatura sobre las nuevas democracias se observa, curiosamente, un doble sesgo: no sólo el mayoritario, sino también uno asociado con criterios supra-institucionales, donde la dirección de causalidad no puede ser establecida, pero se produce por la propia situación de subdesarrollo económico, clientelismo y patrimonialismo. Las supuestas singularidades de esas democracias en términos de puntos de veto contrastan con los hallazgos de la literatura sobre democracias avanzadas, cuestión que revela que hay juicios normativos no explicitados (cf. Przeworski, 2001). Para ello, contrastamos las afirmaciones de Ames con el análisis de Powell. Ames se hace la siguiente pregunta: “¿Por qué las propuestas presidenciales tan raramente emergen indemnes del Congreso?” (2002b, p. 185). Y concluye, con un tono negativo, que las “propuestas que

sobreviven al proceso legislativo emergen desfiguradas por concesiones sustantivas y transferencias clientelistas” (*Idem*, p. 213). Por su parte, Powell analiza positivamente el hecho de que “en Alemania los gobiernos tienen éxito en la aprobación de aproximadamente el 85% de los proyectos que propone al *Bundestag*, aún cuando los mismos resultan, con mucha frecuencia, enmendados y modificados de las formas más variadas para reflejar intereses sectoriales” (2000, p. 63). Conclusiones igualmente negativas –y con un fuerte sesgo mayoritario– también son presentadas con respecto a Dinamarca, donde los gobiernos minoritarios con extensas coaliciones son la regla –y no la excepción– como en los Países Bajos, por lo que a pesar de su amplia calidad de la democracia, está al final del ranking de países con una menor claridad de responsabilidad y responsabilización electoral (cf. Powell, 2000), o bien, en términos de la incongruencia entre la práctica de gobierno y la plataforma electoral (cf. Klingeman, Hofferbert y Budge, 1994; Strom, 2003).

¿Deben las comisiones parlamentarias fuertes considerarse como puntos de veto o como mecanismos que aseguran que las políticas puedan alinearse con las preferencias del elector mediano? El sesgo mayoritario se manifiesta en el supuesto de que las propuestas políticas presentadas por los *policymakers* del gobierno son necesariamente mejores que sus versiones enmendadas debido al mandato del que fueron investidos los primeros. Desde el punto de vista de la responsabilización, las enmiendas representan mecanismos que hacen difusas las responsabilidades cuando, en la realidad, la existencia de múltiples puntos de veto representa una solución institucional a los problemas sociales. En sociedades étnicamente divididas, las instituciones del bicameralismo y del federalismo representan garantías de mayor gobernabilidad, y no de lo contrario. Lo mismo se aplica *ceteris paribus* para las instituciones judiciales. En el ideal mayoritario, la democracia se concretiza plenamente por la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, su implementación y el veto popular por el mal desempeño. La popularidad de esa visión se produce por su similitud con los mecanismos contractuales de mercado y, consecuentemente, por la posibilidad de ser analizada con el instrumental formal de modelos de tipo principal-agente, los cuales resultan muy útiles, pero es necesario conocer sus límites. En esos modelos, la cuestión central reside en cómo generar una estructura de incentivos que posibilite la minimización de *agency losses* entre ciudadanos y representantes.

7. Tipos de sociedad y arreglos institucionales

La literatura de política comparada, discutida de forma bastante selectiva en las secciones anteriores, llega a dos conclusiones esenciales. La *primera* es que los países que cuentan con un diseño institucional donde la autoridad política está dispersa son peores, en términos





de su capacidad para alcanzar objetivos colectivos nacionales y de control social sobre los gobiernos, a los países con un diseño donde la autoridad política esta concentrada. A pesar del antídoto desarrollado por la contribución de Lijphart, tal conclusión reproduce el juicio crítico hecho por los cientistas políticos norteamericanos en la posguerra respecto de su propio país y al ideal normativo subyacente a las instituciones políticas británicas. La cuestión básica es que los sistemas proporcionales tienen baja capacidad de generar decisiones rápidas y efectivas. La literatura de política comparada que analiza las nuevas democracias llega a conclusiones similares. Entre los objetivos colectivos caracterizados por la existencia de muchos puntos de veto están la reducción de la pobreza y las reformas económicas. En el epígrafe de este artículo, cito a Stepan quien corrobora esa idea. Por su parte, Mainwaring llega a conclusiones similares en un análisis que realiza sobre el caso brasileño:

[...] estas dificultades [en promover las reformas económicas] ilustran de forma extrema los problemas que pueden surgir por una combinación institucional que promueve la dispersión de poder entre partidos, estados y regiones en una democracia joven, que requiere de un Ejecutivo ágil (1997, p. 109).

Para varios autores, las dificultades de responsabilización también se ven potenciadas en contextos institucionales marcados por la multiplicidad de puntos de veto.

La *segunda* conclusión importante es que *ceteribus paribus* sociedades homogéneas generan sistemas políticos más eficientes. Así, el grado de homogeneidad social mantiene una alta correlación con el nivel de diferenciación de los propósitos o los objetivos. En consecuencia, cuanto más heterogéneas sean las sociedades, menos eficientes serán sus gobiernos. En otras palabras, cuanto más diversas sean las preferencias (o en el peor de los casos, cuanto más polarizadas) menor será la capacidad de decisión (*decisiveness*) del sistema político. Dichas proposiciones indican que las expectativas de Madison, de que cuanto más extensos, numerosos y diversificados los intereses en un electorado, menores serán los riesgos de que una facción tiranice a las otras, deben ser revisadas. Dos importantes exponentes de la política comparada –Cox y McCubbins– son uno de los pocos que hacen referencia a esa cuestión, pero sus conclusiones son auspicias: “en la medida en que una sociedad se vuelve más heterogénea, si el sistema político tiene un pequeño número de puntos de veto, los riesgos de desigualdad y de sub-representación aumentarán” (2001, p. 63).

Las sociedades no son variables entre las que pueden elegir los ciudadanos ni los arquitectos constitucionales. Por el contrario, su heterogeneidad u homogeneidad deben ser consideradas como cuestiones históricamente dadas, al menos dentro de un horizonte temporal razonable. Por ello, quienes diseñan las instituciones deben buscar la maximización

de otros valores y objetivos como, por ejemplo, la legitimidad, en ausencia de la cual las sociedades pueden, *hobbesianamente* hablando, degenerar en una guerra de todos contra todos. Así mismo, la legitimidad tendrá un fuerte impacto sobre la eficiencia política (*decisiveness* y *resoluteness*). En sociedades multiculturales, con grandes extensiones territoriales o muy polarizadas, los diseños institucionales proporcionales son, cuanto menos, los únicos arreglos viables. Los hallazgos de la política comparada tienen consecuencias normativas importantes, pero para transformarse en propuestas efectivas de reforma institucional exigen la evaluación de las características de las sociedades a las cuales se destinan. En un mundo cada vez más globalizado, esas consideraciones se tornan *a posteriori* más persuasivas. Así, no hay reglas universales de diseño institucional, porque ellas son contingentes a las particularidades de las sociedades.

En este trabajo, también puede presentarse una consideración, de orden más hipotético, vinculada con la preocupación de la investigación empírica por el poder explicativo y predictivo de sus hallazgos. ¿Qué ocurriría si dichos hallazgos nos llevan a concluir que las consecuencias de varios mecanismos de control de la autoridad política tuviesen efectos perversos en términos redistributivos, en términos de capacidad de resolución y eficiencia gubernamental? ¿Parte significativa de la experiencia institucional de los países con modelos proporcionales sería un accidente o un error histórico? Ese escenario es improbable por dos razones. En primer lugar, es preciso mencionar que, aunque no se haya realizado más que una breve mención aquí –puesto que el presente trabajo está centrado en el análisis de la literatura que tiene un sesgo mayoritario– existen trabajos de investigación empírica que llega a conclusiones distintas a las que se han presentado. En tal sentido, es importante recordar que no existe un consenso sobre los efectos de los diseños institucionales. En segundo lugar, hay importantes motivos conceptuales para creer que el planteamiento conceptual *madisoniano* es firme y no se desmoronará a causa de un grupo de trabajos empíricos. El aspecto enfatizado a lo largo de este artículo no ha sido validado por los hallazgos de la literatura política. Por el contrario, mi intención es llamar la atención sobre la inconsistencia de la utilización de parámetros mayoritarios –sobre todo el concepto de responsabilización– en la evaluación de la calidad de la democracia en sociedades con modelos institucionales proporcionales, puesto que dichos modelos buscan maximizar valores normativos divergentes. El concepto normativo central del proporcionalismo es la participación ampliada en la actividad gubernamental, y para ello, se confiere un mayor papel a la oposición. En un nivel menos global, este ideal se manifiesta en términos de “eficiencia en la representación”, para usar la expresión de Strom (2003) más preocupada por la congruencia entre políticas de gobierno y las preferencias del elector mediano.

8. Conclusión





En este trabajo argumento que la literatura de política comparada presenta un sesgo normativo y que sus propuestas institucionales están marcadas por juicios normativos no explicitados. Este sesgo se manifiesta más claramente en la literatura sobre las llamadas nuevas democracias, que en la literatura sobre las democracias más consolidadas, posiblemente, debido al influyente trabajo de Lijphart. En realidad, esta cuestión puede resultar de los trabajos empíricos. Si tal cuestión fuese analizada en términos de cuáles son las consecuencias sobre la gobernabilidad de un conjunto x de instituciones específicas, la respuesta podría ser empírica, pero tendría implicaciones normativas importantes. Por lo tanto, el problema de fondo es establecer la variable dependiente que debe ser una *proxy* importante de calidad de la democracia ¿Se trata de la concentración o dispersión de poder?, o bien, ¿El potencial de responsabilización política de un conjunto de reglas? La concentración genera mejores condiciones para identificar a los futuros gobiernos y distribuir claramente las responsabilidades, es decir, genera una mayor responsabilización en el sentido de la capacidad de sancionar o recompensar el desempeño. En tanto, como ha sido ampliamente tratado a lo largo del artículo, la responsabilización también puede ser valorada en términos de congruencia representacional y grado de desvío de las preferencias del elector mediano.

La literatura de política comparada es bastante inconsistente al examinar los modelos proporcionales con parámetros supuestamente universales –tales como los que Pitkin denomina en forma crítica *accountability view* de representación–. Por último, es importante señalar que las fuentes de ineficiencia política o gobernabilidad no son exclusivamente institucionales. La calidad de gobernanza va a depender tanto de las reglas institucionales adoptadas como de la distribución de preferencias (y, más fuertemente, de la distribución de la renta). Como fue señalado por Godin (1997), desde este punto de vista ideal, la democracia no debería tener ninguna minoría persistente. Allí donde existen minorías, las reglas de mayoría imponen una constante opresión. Así, los análisis positivistas en Ciencia Política pueden realizar propuestas de arreglos institucionales (terapia institucional) pero las mismas nunca tendrán un carácter universal.

La reflexión presentada en este artículo presupone que la elección constitucional en un momento fundacional de la historia de un determinado país refleja una elección social no arbitraria (objeto de emulación o imposición externa). Es decir, se presupone que las instituciones son endógenas –esto es, son elegidas en función de los actores participantes del juego político por sus consecuencias redistributivas, reflejando un equilibrio en el sentido microeconómico del término–. Si esto ocurre de tal forma, la elección sería óptima o posiblemente subóptima. En tanto, dadas las limitaciones cognitivas de los actores, las consecuencias distributivas (o en términos de eficiencia alocativa) no son plenamente conocidas

ex ante. Como fue señalado, el ideal normativo *madisoniano* de *checks and balances* y de división de poderes podría –se revela como un ideal político *naive*– ser un espejismo colectivo de proporciones históricas.

Bibliografía

- Ackerman, B. (2000), “The new separation of powers”. *Harvard Law Review*, 113 (3): 634-727, jan.
- Adserá A; BOIX, C. & PAGE, M. (2003), “Are you being served? Political accountability and quality of government”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 19 (2): 445-490.
- Alivizatos, Nicos. (1995), “Judges as veto players”, in H. Doring, *Parliaments and majority rules in Western Europe*, Nova York, St. Martins Press.
- American Political Science Association Committee on Political Parties. (1950), “Toward a more responsible two party system”. *American Political Science Review*, 44: 1-99, suplemento.
- Ames, B. (2002a), *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Harbor, The University of Michigan Press.
- _____. (2002b), “Party discipline in the Chamber of Deputies”, in S Morgerstern e B. Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Nova York/Londres, Cambridge University Press.
- Andrews, Josephine T. & MONTINOLA, Gabriella R. (2004), “Veto players and the rule of law in emerging democracies”. *Comparative Political Studies*, 37 (1): 55-87.
- Burns, James M. (1963), *The deadlock of democracy: four party politics in America*. Nova York, Prentice Hall.
- Carol, R. & SHUGART, M. (2006), “Neo-madisonian theory and Latin American institutions”. Working paper 03-06, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine.
- Cox, G. W. & McCUBBINS, M. D. (2001), “The institutional determinants of economic policy outcomes”, in S. Haggard e M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, parliaments, and policy*, Nova York/Londres, Cambridge University Press.
- Cranenburg, O. V. & Kopeck, P. (2004), “Political institutions in new democracies: (not so) hidden majoritarianism in post-apartheid South Africa”. *Acta Politica*, 39 (3): 279-296.
- Dahl, R. (1956), *A preface to democratic theory*. Chicago, The University of Chicago Press.





- DIAMOND, L. & MORLINO, L. (2005), *Assessing the quality of democracy*. Philadelphia, The Johns Hopkins University Press.
- Doring, H. (ed.). (1995), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nova York, St. Martins Press.
- Fiorina, Morris. (2002), "Parties, participation and representation in America: old theories face new realities", in I. Katznelson e H. Milner (eds.), *Political science: the state of the discipline*. Nova York, WWW Norton.
- Geddes, B. (2003), "Comparative politics", in I. Katznelson e H. Milner (eds.), *Political Science: the state of the discipline*. Centennial edition. Nova York, WWW Norton.
- Gerring, J.; Thacker, S. C. & MORENO, C. (no prelo), "A centripetal theory of democratic governance: a global inquiry". *American Political Science Review*.
- Goodin, R. (1997), "On constitutional design". Australian National University (unpublished manuscript).
- Goodin, R. (2003), "Democratic accountability: the distinctiveness of the third sector". *Archives Européennes de Sociologie*, 44 (3): 359-396.
- Hirschl, R. (2004), *Towards juristocracy: the origins and consequence of the new constitutionalism*. Cambridge, Harvard University Press.
- Haggard, S. & McCubbins, M. D. (eds.). (2001), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Humphryes M. & Bates, R. (2005), "Political institutions and economic policies: lessons from Africa". *British Journal of Political Science*, 35: 403-428.
- Klingeman, H-D.; Hofferbert, R. I. & Budge, I. (eds.). (1994), *Parties, policies and democracy*. Boulder, Westview.
- Krebiehl K. (1998), *Pivotal politics: a theory of US law making*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Levitsky, Steven & Murillo, M. V. (2005), *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. Philadelphia, Penn State University Press.
- Levy, B. & Spiller, P. T. (eds.). (1996), *Regulations, institutions and commitment*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- _____. (1999), *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- Madison, J. (1982) [1788]), *The federalist papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*. Nova York, Bantam Books.
- Mainwaring, S. (1997), "Multipartism, robust federalism and presidentialism", in S. Mainwaring e Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin*

- America*, Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*. Paris, Calmann-Lévy.
- Manin, B.; Przeworski, A. & Stokes, S. (1999), "Introduction", in A. Przeworski, S. Stokes e B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Majone, G. (1999), "The regulatory state and its legitimacy problems". *West European Politics*, 22 (1): 1-24.
- McCubbins, M. D. & Schwartz, T. (1984), "Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm". *American Journal of Political Science*, 28 (2): 165-179.
- McDonald, M. & Budge, I. (2005), *Elections, parties, democracy: conferring the median mandate*. Oxford, Oxford University Press.
- McGann, A. (2006), *The logic of democracy: reconciling equality, deliberation and minority protection*. Ann Harbor, University of Michigan Press.
- McGann, A. & Latner, M. (2006), "Consensus without veto-players: testing theories of consensual democracies". Working paper 03-06, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine.
- Mesquita, B. B.; Smith, A.; Silverson, A. & Morrow, J. (2003), *The logic of political survival*. Cambridge, MIT Press.
- Moreno, E.; Crisp, B. & Shugart, M. D. (2003), "The accountability deficit in Latin America", in S. Mainwaring e W. Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- O'Donnell, G.; Cullell, J. V. & Iazzetta, O. (2004), *The quality of democracy: theory and applications*. South Ben, University of Notre Dame Press.
- Persson, T.; Roland, G. & Tabellini, G. (1997), "The separation of powers and political accountability". *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1163-1202.
- _____. (2003), *The economic effects of constitutions*. Cambridge, The MIT Press.
- Pitkin, H. (1967), *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- Powell, G. B. (2000), *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- _____. (2005), "The chain of responsiveness", in L. Diamond e L. Morlino, *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Powell, G. B. & Vanberg, G. (2000), "Election laws, disproportionality, and median correspondence: implications for two visions of democracy". *British Journal of Political Science*, 30 (3): 383-411.
- Przeworski, A. (2001), "Accountability social en America Latina y mas alla", in E. Peruzzotti e C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.





- Przeworski, A.; Stokes, S. C. & Manin, B. (eds.). (1999), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Riker, W. (1983), *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco, W.H. Freeman.
- Roller, E. (2005), *The performance of democracies: political institutions and public policy*. Oxford/Londres, Oxford University Press.
- Shugart, M. S. (2001), "Extreme electoral systems and the appeal of mixed-member districts", in M. Shugart e M. P. Wattenberg (eds.), *Mixed member electoral systems*, Oxford/Nova York, Oxford, Oxford University Press.
- Stapan, A. (1999), "Federalism and democracy: beyond the U.S. model". *Journal of Democracy*, 10 (4): 19-34.
- _____. (2001), "Toward a new comparative politics of federalism, (multi) nationalism, and democracy: beyond rikerian federalism", in _____, *Arguing comparative politics*, Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- _____. (2004), "Institutional and partisan veto players in unitary and federal systems", in E. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Strom, K. (1990), *Minority government and majority rule*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- _____. (2000), "Parties at the core of government", in R. J. Dalton e M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford/Nova York: Oxford University Press.
- _____. (2003), "Parliamentary democracy and delegation", in K. Strom, W. Miller e T. Bergman (eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- Sundquist, James L. (1992), *Constitutional reform and effective government*. Washington, DC, The Brookings Institution (revised edition).
- Tate, N. & Vallinder, T. (eds.). (1995), *The global expansion of judicial powers*. Nova York, University of New York Press.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto players: how political institutions work*. Nova York, Russel Sage Foundation/Princeton University Press.
- Weingast, B. (1995), "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development". *Journal of Law Economics & Organization*, 11.



PARTE 3

RESENAS BIBLIOGRAFICAS

Magna Inácio y Lúcio Rennó (Editores)
Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada
Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, 479 pp.

Comentario de: Mariana Batista da Silva
M.A y estudiante de PHD en Ciencia Política por la
Universidad Federal de Pernambuco.

Por un largo tiempo el Legislativo brasileño fue escasamente estudiado, siendo denominado como la “tierra incógnita”. El funcionamiento interno de las Casas Legislativas, los determinantes del comportamiento de los legisladores y su relación con el poder Ejecutivo no se constituían en cuestiones centrales de debate. Aún así, este escenario cambió radicalmente con el expresivo desarrollo de los estudios legislativos en la década de 1990, tornándose, actualmente, en el área más difundida en la Ciencia Política brasileña.

Dentro este contexto de ampliación sustancial del conocimiento en el área, el libro organizado por Magna Inácio y Lúcio Rennó, se dedica a la importante tarea de rescatar en un volumen único los principales argumentos del debate y apuntar las principales vías de desarrollo para el área a partir de una perspectiva comparada. Valiéndose de las colaboraciones de 24 de los más importantes investigadores del área, la obra busca contribuir para el debate resaltando la importancia del análisis sistémico y del enfoque comparativo. En sus

más de 400 páginas, se discuten las variaciones institucionales entre los países y entre las unidades subnacionales, con el objetivo de consolidar y avanzar en el conocimiento de la institución básica del sistema democrático.

Para esto, el libro está compuesto por seis secciones. La primera sección se dedica a la introducción del abordaje comparativo en los estudios legislativos. El artículo de Inácio y Rennó realiza una evaluación de la producción reciente sobre el Legislativo brasileño, con base en la investigación bibliográfica, apuntando hacia las principales sub-áreas, la evolución temporal del desarrollo del área y las formas de publicación. El segundo artículo de esta sección introductoria, de autoría de Morgenstern y Negry, introduce el abordaje comparativo en los estudios legislativos cuestionando la aplicabilidad de los modelos estadounidenses y la construcción de teorías comparativas generales. A partir de una estrategia de descomposición de las teorías en componentes más reducidos, los autores argumentan que algunos modelos son muy útiles en





el contexto estadounidense, pero su aplicación en una tarea comparativa debe apuntar a los presupuestos que orientan su operacionalización.

La segunda sección, “Poder Legislativo: contextos y variaciones institucionales” comienza con el artículo de Cheibub y Elkins. Los autores cuestionan la presunta dicotomía y la homogeneidad de los sistemas presidenciales y parlamentaristas, dejando clara la hibridización de la Constitución brasileña. Los autores argumentan que la tipología clásica debe ser vista con algún escepticismo, siendo las relaciones Ejecutivo-Legislativo mejores vistas como multidimensionales. En el segundo artículo, Limongi y Figueiredo critican la tesis de la agenda dual en la cual el Ejecutivo formularía la agenda y posteriormente buscaría apoyo para su aprobación. Los autores argumentan acerca de una agenda de la mayoría, que sería compartida, en oposición a una agenda personal del presidente. En el último artículo de la sección, Amorim Neto vuelve al concepto clásico de democracia consensual, aplicándolo al caso brasileño y resaltando algunas especificidades del caso. Según el autor, el Brasil es claramente un caso de democracia consensual en el concepto de Lijphart, sin embargo otras medidas de democracia de consenso referentes al proceso legislativo también deben ser consideradas.

La tercera sección, “Legislativo y Ejecutivo”, empieza con el artículo de Saiegh sobre los determinantes de las tazas de suceso legislativo del Ejecutivo. El autor

busca posibilitar la comparación del rendimiento de los jefes del Ejecutivo en todo el mundo, argumentando que esta debe ser vista como una consecuencia de las diferencias de incertidumbre y no de poder, claramente introduciendo el rol determinante del contexto sobre los resultados observados. Montero y Sáez se dedican a la explicación del suceso legislativo de los presidentes latinoamericanos, argumentando acerca del poder explicativo del “índice de poder institucional legislativo”. Por último, Pereira, Power y Raile se dedican a explicar el escándalo del “mensalão”, que ocurrió en Brasil durante el gobierno de Lula. Los autores cuestionan por qué un presidente con una amplia mayoría recurrió a propinas ilegales para garantizar el apoyo legislativo, argumentando la importancia de las elecciones de gobierno de la coalición para tal resultado.

Las “Elecciones Legislativas” son el tema de la cuarta sección. Rennó presenta el concepto de “contextos electorales complejos” para analizar, a partir de los resultados de un estudio de panel, cómo el ambiente político condiciona el impacto de los atajos cognitivos sobre el comportamiento del elector. Deposato se dedica al tema de la comunicación política, explorando la información arrojada por las elecciones brasileñas. El autor argumenta que el sistema de representación brasileño dificulta la provisión de información sustancial. Marengo analiza los modelos de voto para el Legislativo federal brasileño explorando sus aspectos como la participación electo-

ral, los impactos de la migración partidaria y el potencial de responsabilización de los representantes. Por último, Avelino y Biderman analizan el impacto electoral de la realización de obras en la votación municipal, discutiendo la capacidad de los candidatos de alegar los créditos por estas acciones.

La quinta sección se dedica a los “Partidos y comportamiento electoral”, empezando con el artículo de Alemán sobre las redes políticas que derivan de los vínculos de apoyo. El autor apunta la coautoría de proyectos como una manera alternativa de evaluar la cohesión de los partidos, la que también proporciona elementos para la identificación de las preferencias de los legisladores. Inácio analiza la cuestión de la gobernanza de las coaliciones multipartidaria brasileñas, explorando los problemas de coordinación, delegación y pérdidas de agencia dentro del poder Ejecutivo. Según la autora, las pérdidas de agencia por parte del Ejecutivo son contingentes frente a factores como: el tipo de coalición, condiciones políticas de los autores en el proceso decisorio, llegando a la conclusión de que el Brasil presenta un ambiente de negociación más complejo.

La última sección del libro habla sobre la “Competencia Política y Legislativos Subnacionales”. Lodola analiza las ambiciones políticas y los cursos de carrera, explorando el contexto de federalismo para comparar las unidades subnacionales argentinas y brasileñas. El autor argumenta que los factores institucionales crean incentivos dis-

tintos en Brasil y en Argentina, estimulando así largas carreras en el primer caso, pero no en el segundo. Grohman también habla sobre la comparación entre las unidades subnacionales en Brasil y Argentina, sin embargo, enfocado en las figuras institucionales de las Casas y en las relaciones que guardan éstas con el poder Ejecutivo, explorando aspectos como los poderes constitucionalmente fijados y la organización interna de los Legislativos.

La discusión sobre el poder Legislativo se ha vuelto cada vez más amplia y compleja con la difusión reciente de trabajos sobre el tema. Los artículos analizados, cada uno en su tema específico, combinados presentan una contribución general expresando la importancia del enfoque comparativo para la mejor comprensión del Legislativo en contextos variados, no solamente el brasileño. El resultado: una referencia obligatoria para todos los estudiosos de la institución central de los sistemas democráticos.



Marina Costa Lobo y Octavio Amorin Neto (Organizadores)
El semipresidencialismo en los países de lengua portuguesa
Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009, 296 pp.

Comentario de: Ivan Chaves Jucá

Candidato a Masters em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Brazil. (Bolsista CNPq)

*Traducción: Paula Antunes



El libro se propone a contestar las siguientes preguntas: ¿Existe un modelo lusófono de semipresidencialismo? ¿Cuál sería la función del presidente en los sistemas políticos de los países lusófonos y cómo este sistema de gobierno ha contribuido o no para la calidad y consolidación democrática de estos países? En cada capítulo los autores se esfuerzan, en primer lugar, por ubicar en el contexto histórico, los regímenes políticos, después analizan los poderes de los presidentes y su relación con el sistema partidario.

En el semipresidencialismo hay un presidente electo que coexiste con un primer ministro. A partir de esta definición, considerable parte del libro está dedicada a un esfuerzo clasificatorio basado en los poderes formales de los presidentes. Contestando a la primera cuestión del libro, las semejanzas entre los regímenes políticos de los países lusófonos ocurren principalmente en relación a los poderes legislativos del presidente. Al compararlos con pares europeos, los autores identifican una marca de la lusofonía: la relación dis-

tinta del presidente con el parlamento y el gobierno. Según los autores, en razón de la variación entre los países en los poderes no legislativos, no existe un modelo lusófono de semipresidencialismo. Mozambique, y principalmente Angola, se destacan como regímenes con predominancia presidencial. Guiné-Bissau también se aleja del modelo semipresidencialista portugués, así como Brasil; mientras que los países más pequeños se asemejan más a él.

Los autores también destacaron la interacción entre el funcionamiento de los poderes y el sistema partidario. Angola, por la prevalencia de gobiernos mayoritarios unipartidarios y de la baja fragmentación partidaria, funciona en la práctica como un sistema presidencialista puro. El sistema multipartidario y fragmentado de Guiné-Bissau impide que haya una prevalencia del presidente, pese a sus extensos poderes. Este país ha sido marcado por intensos conflictos entre los presidentes y los primeros ministros, así como entre el primer ministro y su base partidaria. Cabo Verde se ha caracterizado por gobiernos unipartidarios mayori-

tarios, pero con alternancia de poder, prevaleciendo un equilibrio institucional relativo entre el jefe de gobierno y el jefe de Estado. Por otro lado, Mozambique posee un sistema partidario en el cual un partido hegemónico controla el gobierno desde 1987, lo que hace que en la práctica el sistema se acerque más al presidencialismo, lo que al mismo tiempo garantiza cierta estabilidad institucional.

Portugal fue, por mucho tiempo, caracterizado por un sistema partidario fragmentado, lo que resultó en gobiernos frágiles, en los cuales el rol del presidente fue reforzado. Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1982, los poderes presidenciales fueron reducidos, sin que su actuación se haya tornado insignificante. Más allá de esto, el cambio para un sistema partidario menos fragmentado, ha reforzado la figura del primer ministro. San Tomé y Príncipe tienen un sistema partidario relativamente fragmentado y una volatilidad electoral que resultó en un patrón de gobierno inestable, que contó tanto con presidentes partidarios como independientes. Esta misma inestabilidad hizo que el presidente no pudiera sojuzgar al primer ministro y viceversa, llevando a los autores a que clasificaran a este país como una diarquía competitiva. Además, hubo una reducción de los poderes presidenciales en el 2003; lo que hizo que el país se inclinara hacia el parlamentarismo. Para Timor Leste el diagnóstico se ve dificultado por la novedad que representa la democracia en el país, pero el hecho de que el más grande partido legislativo no haya

sido jefe ni de la presidencia ni del gobierno, sugiere, para los autores, un patrón diárquico para el futuro. Se evidencia también entre los países estudiados, una ausencia significativa de cohabitación que se debe a varios factores, entre ellos la predominancia unipartidaria en países como Angola y Mozambique.

Una de las riquezas más grandes del libro es contextualizar las instituciones dentro de la historia de los países. El lector aprende a comprender las elecciones constitucionales como resultado de un complejo proceso de negociación entre actores políticos condicionado por influencias externas, como la distribución del acceso a recursos de poder entre los grupos políticos anterior al establecimiento del régimen y las disputas geopolíticas internacionales, particularmente la Guerra Fría.

Sin embargo, podemos comprender cómo las reglas del juego político facilitan o dificultan la interacción entre los actores políticos. Pero también aprendemos cómo las contingencias históricas pueden hacer la diferencia en la estabilidad institucional, como la idiosincrasia de un líder propenso a conflictos. Esto es útil para demostrar que la elección de los agentes va más allá de una estructura de incentivos determinada. Los futuros análisis institucionales deben, por lo tanto, tomar más en cuenta los contextos y los agentes para que puedan obtener resultados coherentes con la complejidad que quieren explicar. En este sentido, la lectura del libro nos capacita a reconocer esta necesidad.



Política Editorial

La “Revista Latinoamericana de Política Comparada” es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Sus meses de publicación son julio y enero de cada año.

En colaboración con académicos destacados de varios países, esta Revista fue fundada en abril del 2008 con el fin de promover la investigación, análisis y discusión científica de temas centrales de la ciencia política.

Esta publicación está dirigida a científicos, investigadores, estudiantes, así como a todas aquellas personas que tienen interés en el análisis y conocimiento profundo de la realidad política de América Latina.

Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP, la Revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los autores no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

La revista recibe durante todo el año artículos que se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación establecidas. Por esta misma razón, los artículos publicados deberán ser de carácter inédito y estar dentro del área de especialidad de la ciencia política.

Cada edición responde a la estructura que ha adoptado la revista. La primera sección ha sido definida para el debate y confrontación de teorías y conceptos en ciencia política. Por lo general se presenta un artículo, el cual es comentado por al menos 4 especialistas.

La segunda sección esta destinada a la presentación y análisis de un tema en especial. Sus artículos –por lo general, en un número de 3 a 5– aunque se enmarcan dentro de una temática específica, los autores tienen plena libertad para proponer nuevas perspectivas de análisis y el uso abierto de teorías y metodologías.

Si la primera parte está dedicada a aspectos más teóricos, la tercera se enfoca en cuestiones de método, técnicas y estrategias de investigación.

Finalmente, la cuarta parte se centra en la presentación y crítica de publicaciones. Ponemos énfasis al tratamiento de bibliografía politológica reciente y relevante.





**Fundación
Hanns
Seidel**

Al Servicio de la Democracia, la Paz y el Desarrollo

La Fundación Hanns Seidel es una fundación política alemana que cumple su misión inspirada en "principios cristianos". Fue fundada en el año 1967 y lleva el nombre del Dr. Hanns Seidel (1901-1961), quien ocupó el cargo de Ministro de Economía de Baviera (1947-1954) y fue Presidente del Gobierno de Baviera (1957-1960).

Nuestros objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública, como a la promoción de la ayuda para el desarrollo. Nos comprometemos a políticas de buen gobierno, democracia, estado de derecho, economía social de mercado y desarrollo sustentable.

El principio de autoayuda es el motivo decisivo de toda su cooperación internacional. Las funciones de política de desarrollo, correspondiendo a sus ideales social-cristianos, son la construcción y el fortalecimiento de una vida digna y humana.

- Como mediador y agente de diálogo la FHS ayuda a encontrar fórmulas de consenso en el plano político social interno y recomienda estrategias para solucionar conflictos sociales.
- Como agente de redes promueve la creación de redes transnacionales y fortalece la incorporación de sus contrapartes.
- Como "think tank" desarrolla conceptos de política y diálogo, cumple dentro de Alemania y en el extranjero tareas de asesoría política y participa en el discurso científico de relevancia política.
- La Fundación Hanns Seidel facilita detalladas nformaciones en castellano en la página web: www.fhs.ec





Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

El Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP es una entidad sin fines de lucro que se dedica a la investigación científica, asistencia técnica, generación de espacios de debate y publicaciones.

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es uno de los proyectos editoriales que tiene el CELAEP.

El CELAEP, como entidad no gubernamental y apartidista, busca como eje principal fortalecer las instituciones y consolidar la democracia en el Ecuador y la Región Andina. Así, el CELAEP desarrolla y promueve investigación científica teórica y aplicada en el campo de la Ciencia Política a través de un grupo profesional de calidad que incluyen investigadores, consultores, docentes y estudiantes universitarios.

ÁREAS DE ESPECIALIZACIÓN:

**Instituciones
democráticas**

**Fortalecimiento
de gobiernos
locales**

**Modernización
del Estado y
descentralización**

**Partidos políticos
y sistema de
partidos**

**Elecciones y
sistemas
electorales**

www.celaep.org
e-mail: info@celaep.org

José Tamayo N24-283 y Lizardo García
Edif. Matisse, Piso 8, Oficina 22
Tel: (593-9) 422-3689
Telefax: (593-2) 500-6189
Casilla Postal: 17-07-9651
Quito - Ecuador

LARCP SUSSCRIPTION ORDER FORM:

LATIN AMERICAN REVIEW OF COMPARATIVE POLITICS - LARCP
Published two times annually (ISSN:1390-4248)

Please send this order for and your check (address to CELAEP) to:



CELAEP
118-18 Union Turnpike, 3D,
Kew Gardens, NY 11415
USA

.....
Subscription rates:

institutional (annual, 2 volumens): USD\$ 140

individual (annual, 2 volumens): USD\$ 80
.....

YOUR PERSONAL DETAILS

Date: / /



Name:

Company/Institution:

Address:

City: State/Province:

Zip/Postal Code:

Country:

E-mail:

Phone: Signature:

Online Subscriptions

Accept:



For a quick and secure way to bill you and accept your credit card and bank transfers, please send us your request to:

info@celaeap.org

Please detail us if your subscription is Institutional or Individual. We will send you the invoice and the payment request.

For your security we work with PayPal (BBB Privacy Certification).

PayPal



PayPal protects your financial information with industry-leading security and fraud prevention systems. When you use PayPal, your financial information is not shared with the merchant. Once your payment is complete, you will be emailed a receipt for this transaction.

Subscription Total:

Tax if applicable

**Add applicable taxes.
See above.

Total

YOUR DATA PREFERENCES: We would like to contact you with information about new publications and services, special discounts and promotions, forthcoming conferences that we are attending and samples/inspections of publications by telephone or e-mail.

If you wish to be contacted in this way, please tick here:

Email Telephone



Esta revista se terminó de imprimir
en julio de 2011
en la imprenta CrearImagen
Quito - Ecuador



Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2011 • Volumen N°. 5

Parte 1 Perspectivas teóricas

El sistema presidencial mexicano
en perspectiva comparada
Laurence Whitehead

Parte 2 Calidad de la democracia

Measuring Success in Democratic Governance
*Scott Mainwaring, Timothy R. Scully
y Jorge Vargas-Cullell*

La calidad de la democracia
y el estudio comparado de la democratización
Jorge Vargas-Cullell

Calidad de la democracia:
fortalezas y debilidades en América Latina
Daniel Levine y José Enrique Molina

Accountability, diseño institucional
y calidad de la democracia
Marcus André Melo

Parte 3 Reseñas bibliográficas



Centro Latinoamericano
de Estudios Políticos



Fundación
Hanns
Seidel