

La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia

Mónica Duhem*

Muchos países son valorados de acuerdo a su sistema político. Con respecto a las democracias, existe un debate amplio sobre cómo debe ser medida su calidad y cuáles son los elementos que deben ser considerados al analizar su desempeño. Estas mediciones permiten valorar y comparar a unas democracias con otras, lo que nos lleva a formular juicios de valor. La intención de este artículo es revisar las últimas propuestas teóricas sobre calidad democrática de manera que tengamos las herramientas para reconocer los diferentes componentes considerados para determinar el desempeño de una democracia, así como los alcances de dichas valuaciones para este fin.

Los índices de calidad democrática son hoy en día de los parámetros más utilizados para clasificar a los sistemas políticos democráticos de cada país. Algunos teóricos llegan a presentar una definición ampliada de democracia que incluye el concepto de calidad de la democracia como parte sustantiva de la definición.

La opinión internacional sobre un país muchas veces se ve influenciada por la calificación que se le da a su sistema político y, muchas veces, decisiones de financiamiento se ven influenciadas por el desempeño del mismo. Considerando lo anterior, es importante saber qué se entiende por calidad democrática, qué buscan medir las diferentes propuestas teóricas y cuáles son sus alcances.

El sistema político de cada país es una construcción histórica y social cuyo contenido sustantivo está íntimamente vinculado con lo que de alguna manera eran o son las expectativas de sus miembros. La forma en cómo se define a la sociedad así como el papel que ésta juega dentro del desempeño del sistema político democrático es muy importante. La sociedad latinoamericana ha logrado una consolidación importante en cuanto a derechos civiles, sociales y políticos; sin embargo, el hecho de que enfrenta altos niveles de pobreza y la mayor desigualdad a nivel mundial debe jugar un papel significativo a la hora de evaluar sus democracias.

La calidad de la democracia

La calidad de la democracia puede ser examinada desde varios niveles de

análisis. En este artículo, pretendo explorar algunas de las propuestas que existen para medir la calidad de la democracia, ya que es pertinente saber qué se está valorando cuando se crean índices que sirven para catalogar y clasificar a los diferentes sistemas políticos con consecuencias importantes sobre la percepción que de ahí se deriva tanto en el ámbito nacional como en el internacional sobre un país.

La democracia entendida como el pueblo gobernado por el pueblo es un ideal cargado de valores como libertad e igualdad donde los gobernados son a la vez sujeto y objeto de los procedimientos democráticos. Sin embargo, el análisis de la democracia debe basarse en la realidad empírica. Ni una democracia es igual y todas sus versiones están muy alejadas de la definición ideal. La evidencia empírica ha sido contundente en demostrar que nin-

* Investigador social.

gún sistema democrático corresponde a una sola definición. La definición mínima de democracia generalmente aceptada requiere de la existencia de sufragio universal; elecciones regulares, libres y competitivas; pluralismo político; constitución de asambleas legislativas; así como, la existencia de más de una fuente de información. La relación entre democracia ideal y real se da en la calidad de la democracia. El concepto de calidad de la democracia aspira a desglosar los diferentes elementos que tienen las democracias para poder analizarlas y tener las herramientas suficientes para comparar unas con otras.

El debate contemporáneo en teoría política es determinar cuáles son los factores que deben ser considerados para medir la calidad de la democracia de manera a lograr una medición empíricamente significativa, factible y real. De acuerdo con Morlino¹ una democracia de calidad es “aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos”². Para Jáuregui³ los criterios para obtener la calidad de una democracia giran en torno a la congruencia entre legitimidad y eficacia. Otra definición alterna es la de Schmitter⁴ donde entre más una democracia posibilita que los ciudadanos, además de elegir a sus representantes puedan, sancionarlos, vigilarlos y exigirles que tomen decisiones de acuerdo a sus necesidades y demandas, esta democracia será de mayor calidad. Los tres ejemplos aquí mencionados difieren en cuanto al objeto de análisis para medir la calidad de la democracia. El primero considera los procedimientos del sistema como reflejo de su calidad por lo que propone el análisis del funcionamiento de sus instituciones, el segundo se enfoca en variables más valorativas de la democracia y el tercero, enfatiza en el papel de los ciudadanos para medir la calidad de la democracia.

En una primera se exponen diferentes definiciones sobre lo que es la democracia. La pertinencia de identificar estos diferentes enfoques radica en que la medición del desempeño de una democracia estará estrechamente vinculada con la definición que se le da a ésta.

¹ Morlino, Leonardo, “Calidad de la Democracia, Notas para discusión” en *Metapolítica*, núm. 39, 2005, pp. 37-53.

² Morlino, *Ibid.*, p. 38.

³ Jáuregui, Gurutz, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994.

⁴ Schmitter, Philippe, C., “Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas” en *Metapolítica*, núm.39, 2005, pp. 61-75.

En una segunda parte se presentarán algunas de las últimas propuestas teóricas sobre cómo debe medirse la calidad democrática de forma que se puedan identificar los criterios utilizados en cada propuesta, y reconocer los componentes que están siendo evaluados para tal efecto. Gracias a lo anterior se podrá tener claro qué es lo que está detrás del análisis del desempeño de una democracia y consentir que la calidad de un sistema político puede ser examinada desde diferentes niveles analíticos.

La democracia como procedimiento y la democracia valorativa o finalista

Una democracia puede ser definida de varias maneras de acuerdo al énfasis que se le da a sus diferentes componentes. Lo que es un hecho es que la democracia tiene que ver con quién accede al poder, cómo accede al poder y cómo ejerce el poder. Considerando lo anterior, uno puede definir democracia considerando simplemente sus procesos o bien de acuerdo a los objetivos que se espera se logren a través de sus procedimientos.

La democracia en si es un concepto que incluye aspectos éticos. Cuando, en lo político, hablamos de igualdad y libertad nos referimos a sistemas políticos democráticos, aunque el grado efectivo de igualdad y de libertad de cada democracia pueda ser variado.

Cuando se define a la democracia de acuerdo a sus procedimientos los componentes considerados en su definición incluyen a las instituciones, a las reglas establecidas para el acceso y ejercicio del poder, al marco legal, al sistema electoral, y al mecanismo de toma de decisiones entre otros. La democracia, desde esta perspectiva, es analizada de manera vertical resaltando el conjunto de procedimientos que van desde los procesos que definen cómo se llega al poder hasta los que determinan la toma de decisiones de políticas públicas. El análisis es vertical en el sentido de que examina los procedimientos que definen a la democracia desde los que se encuentran en lo más alto del poder hacia abajo. En este sentido Schumpeter define democracia como un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas⁵. La definición de poliarquía de Dahl es un ejemplo de democracia procedimental donde para que un régimen sea considerado democrático se requiere como mínimo de un proceso electoral que cuente con su-

⁵ de Sousa S. Boaventura, *Democratiza la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2004.

fragio universal, elecciones regulares, libres y competitivas y de pluralismo político. Lo que va a definir a un sistema político como democrático es el hecho de que existan estos procedimientos que funcionan de manera a que se den condiciones de igualdad y libertad para todos. En este sentido disminuir las desigualdades sociales y económicas no son un objetivo en sí mismo de la democracia, sin embargo, a través del perfeccionamiento de sus procedimientos los instrumentos de la democracia tenderían a lograr resultados benéficos para todos.

Para evaluar el desempeño de una democracia definida de acuerdo a sus procedimientos las unidades de análisis serán las instituciones. En este sentido se analiza tanto la competencia como la capacidad de los procedimientos democráticos para generar los resultados esperados. Dichos resultados tienen que ver con lo que se espera del sistema político.

Ahora bien, cuando se considera que la democracia es más que un procedimiento, que representa valores y objetivos, el análisis de la misma se torna más horizontal. Lo que esperan los ciudadanos de la democracia se vuelve parte sustantiva del sistema político. La valuación no solamente se centra en los procedimientos si no también en las expectativas de los ciudadanos y su percepción sobre el desempeño del sistema. Este enfoque está más orientado al supuesto de una ciudadanía más activa e involucrada en los asuntos políticos. Desde esta perspectiva la desigualdad económica o social es responsabilidad de la democracia. Toqueville⁶ fue el primero en señalar que la democracia no era simplemente un conjunto de instituciones sino una forma de sociedad. El PNUD elabora una definición de democracia en este orden de ideas enfatizando en la importancia de las expectativas y percepciones de la ciudadanía sobre como son gobernados. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* sostiene que “la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo”⁷.

La exposición anterior simplifica de manera un poco burda el amplio e importante debate sobre lo que es la democracia y la importancia de sus deferentes elementos. Evidentemente hay mucho más que decir sobre esta discusión sin embargo, para fines de este trabajo, esta simplificación nos ayuda a situar los diferentes enfoques de donde

se aborda el problema de la medición de la calidad democrática. Cuando se considera que el sistema político debe perseguir fines y objetivos y, que la democracia es una construcción histórica y social, queda claro que las expectativas de la sociedad son elementos que deben ser considerados para determinar los fines. En este punto radica la diferencia cuando se trata de medir la calidad democrática considerando solamente los procedimientos de la democracia o bien incluyendo también las expectativas de los ciudadanos como elemento de los objetivos del sistema. Si pensamos en sociedades latinoamericanas como la nuestra no podemos ser neutrales antes los altos niveles de marginación, desigualdad y pobreza existentes por lo que es casi un requerimiento imprescindible de nuestros sistemas políticos tomar como propios las expectativas de los más necesitados.

La calidad procedimental de la democracia

Morlino⁸ define a una democracia de calidad como aquella que cuenta con una estructura institucional estable. Además, sus mecanismos funcionan correctamente y su legitimidad radica por un lado en el reconocimiento por parte de los ciudadanos de las instituciones, y por el otro, en su carácter de promotor de la libertad e igualdad de todos. Para Morlino las dimensiones procedimentales para medir la calidad democrática son el gobierno de la ley (supremacía de la ley) y la rendición de cuentas, las dimensiones sustantivas tienen que ver con las libertades y la igualdad y la efectividad o el resultado del desempeño del sistema se mide a través de la reciprocidad. En el análisis tanto del gobierno de la ley como de la rendición de cuentas son los procesos del sistema político en sí mismos los que son examinados. Cuando se refiere a las libertades y la igualdad se examina si los procedimientos promueven estos dos principios que son los ideales de la democracia. Por reciprocidad se mide la eficacia del sistema en responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos. Dichas demandas y necesidades son consideradas factores externos utilizados como parámetros para valorar el desempeño del sistema pero no son fines u objetivos en sí mismos de la democracia.

⁶ Toqueville, Alexis, “De la démocratie en Amérique” en *Ocurrences*, Tomo II, Francia, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1992.

⁷ PNUD, Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, Costa Rica en <www.estadonacion.org.ca>, 2002.

⁸ Morlino, Leonardo, *Op. cit.*

Anteriormente Larry Diamond y Marc Plattner⁹ ya habían presentado un trabajo muy interesante donde reducían el análisis de la calidad de la democracia en ocho dimensiones: libertades, estado de derecho, responsabilidad vertical, reciprocidad, igualdad, participación, competencia y responsabilidad horizontal. En este trabajo se muestra como se interrelacionan estas dimensiones, lo que dificulta el análisis individual de las mismas. Dado lo anterior, se puede inferir que la prioridad que se le da a unos elementos del sistema sobre otros, juega un papel importante para determinar la calidad de una democracia. Los componentes del sistema políticos examinados para determinar la calidad democrática no sólo se relacionan entre sí, pero dependen unos de otros. En este modelo, la democracia es definida como un sistema que incluye como mínimo un sufragio universal; elecciones recurrentes, libres y competitivas; más de un partido político y; fuentes de información alterna. Si la anterior es en efecto la definición mínima de democracia, para medir su calidad las dimensiones más importantes son en consecuencia el grado de libertades civiles y políticas, requerimientos indispensables para tener elecciones libres, competitivas, justas etc. Una vez evaluado lo anterior se utilizan datos empíricos de las dimensiones restantes para examinar como se desempeña el sistema de acuerdo a los tres objetivos principales del ideal democrático o de lo que definen como “buena democracia”: i) soberanía del pueblo (control sobre las políticas públicas y sobre los funcionarios que las diseñan e implementan a través del funcionamiento legítimo, honesto y estable de las instituciones); ii) igualdad política en derechos y obligaciones y iii) amplios estándares de gobernanza como transparencia, legalidad etc.

La calidad de la democracia es un indicador del desempeño de un sistema político que puede ser interpretado de acuerdo a los resultados obtenidos; de acuerdo a los elementos en si mismos y, de acuerdo a los procedimientos involucrados. De tal forma que, los resultados obtenidos al medir la calidad de la democracia serán un indicador de si las expectativas de los ciudadanos con respecto a lo que esperan del ejercicio del poder por parte del gobierno son satisfechas. Los elementos en si mismos serán un indicador del grado de libertad e igualdad política que gozan los ciudadanos y, por último, los procesos examinados serán un indicador de si la ciudadanía es en efecto soberana y, puede juzgar el desempeño del gobierno mientras que las institu-

ciones gubernamentales y los burócratas son sometidos a restricciones legales y a la rendición de cuentas. Aquí, no solamente se analiza la calidad de la democracia de acuerdo a las dimensiones antes mencionadas si no también el indicador en sí tiene diferentes significados de acuerdo a si se observa el resultado, su contenido o los procesos a los que se refiere.

Tomando en cuenta lo anterior y regresando a las dimensiones propuestas para analizar una democracia tenemos que si nos interesa un diagnóstico sobre la calidad de sus procesos se analizaran las dimensiones de participación, estado de derecho, competencia y rendición de cuentas vertical y horizontal. Para analizar la calidad en cuanto a la sustancia de la democracia las dimensiones a observar serían las libertades civiles y políticas así como la igualdad política. Por último la dimensión de reciprocidad nos permite unir los procesos a la sustancia ya que examina cómo responden las políticas públicas a las demandas y preferencias de los ciudadanos.

Aún reconociendo que desde ésta perspectiva el ciudadano juega un papel importante en la medición de la calidad democrática éste último no es el eje de dichas evaluaciones. Realmente son los procedimientos los que son considerados para medir el desempeño de un sistema político y es por eso que este modelo supone una definición de democracia procedimental. Sin embargo, la perspectiva propuesta por Diamond y Morlino es de suma importancia porque no sólo presenta un panorama muy amplio de los niveles de análisis para abordar la calidad de la democracia sino también por el hincapié que hace acerca de cómo se relacionan sus diferentes dimensiones. La dificultad de priorizar entre diferentes elementos que integran un sistema político no solo tiene que ver con los efectos que cada componente tiene con los demás sino también con las decisiones de política pública. Al final de cuentas los resultados obtenidos por el sistema político que se este estudiando están vinculados a las decisiones tomadas con sus gobernantes con respecto a todo este conjunto complejo de variables.

La organización Freedom House argumenta que la calidad de la democracia no solo debe ser evaluada por el análisis de sus procesos electorales —donde los cargos más importantes de poder deben ser ocupados a través de elecciones continuas y libres entre partidos contendientes y, donde el partido en el gobierno puede perder en dichas elecciones— sino también a través de i) el grado de las libertades de culto, expresión, organización, libertades civiles; ii) del estado de derecho que asegura que todos los ciudada-

⁹ Diamond, Larry y Plattner, Marc, *The global divergence of democracies*, The John Hopkins University Press, 2001.

Tabla I
Principales dimensiones para medir la calidad de la democracia

<i>Dimensión</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Relación en el sistema</i>
Estado de derecho	Los sistemas legales defienden los derechos políticos y los procedimientos democráticos. Un desarrollado estado de derecho contribuye a la difusión de valores liberales y democráticos.	Un estado de derecho debil tiene por consecuencia un baja en la participación
Participación	Una buena democracia es aquella donde sus ciudadanos ejercen sus derechos y a través de su participación influyen en el proceso de toma de decisiones.	La participación esta ligada a la igualdad política
Competencia	El sistema político debe contar con elecciones regulares entre diferentes partidos políticos. Dependiendo del sistema electoral las democracia pueden ser más o menos competitivas en sus elecciones.	La competencia electoral esta ligada con el acceso igualitario a medios de comunicación a financiamiento y esta intimamente ligada con la responsabilidad horizontal ya que la instituciá que asegurara elecciones limpias y justas es un independiente comité electoral
Rendición de cuentas vertical	Es la obligación de los gobernantes de responder sobre sus políticas públicas a los votantes e instituciones constitucionales.	Competencia electoral y participación son elementos cruciales de la rendición de cuentas vertical ya que esta va de abajo hacia arriba
Rendición de cuentas horizontal	Es la obligación de los gobernantes de responder a los demas burócratas y a las instituciones del estado que posean la facultad jurpídica de monitorear su desempeño.	La rendición de cutentas horizontal esta ligada al estado de derecho
Libertad	Tiene que ver con los derchos políticos, civiles y sociales.	Los derechos civiles son un requerimiento necesario para lograr participación, rendición de cuentas horizontal, estado de derecho, etc..
Igualdad	Una buena democracia debe asegurarse que todos sus ciudadanos sean considerados iguales con los mismos derechos y protección legal	Las condiciones de igualdad se logran a través de inversión pública que asegure niveles similares de oportunidades, salud, educación, etc. por lo que se requiere de una efectiva rendición de cuentas horizontal
Reciprocidad	Reciprocidad es parecido a rendición de cuentas vertical e influencia el grado de satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de la democracia. Un gobierno democrático es recíproco cuando sus políticas responden a los que los ciudados esperan.	Las condiciones relacionadas con la reciprocidad son parecidas a la de rendición de cuentas vertical y tienen que ver con una desarrollada sociedad civil así como un sistema de partidos funcional.

Elaboracion propia a partir del documento de Larry Diamond y Leonardo Morlino.

nos sean tratados iguales; y iii) responsabilidad entendida como la independencia y neutralidad política con respecto al sistema judicial y otras instituciones que auditan la existencia de abuso de poder, como por la existencia de medios de comunicación libres y plurales y como el control civil de lo militar.

Para ésta organización la calidad democrática esta directamente vinculada con los derechos civiles y políticos y no únicamente en los derechos que existen en papel, sino también los que realmente se ejercen día con día en la

práctica. A diferencia de otras propuestas que también hablan de un mínimo de derechos como condición necesaria para poder catalogar a un sistema político como democrático, para Freedom House no puede haber sub-categorías de democracias. Una verdadera democracia debe asegurar un mínimo de derechos ya que de no ser así el sistema político no puede ser considerado democracia. Por lo que no coinciden con las perspectivas que parten del supuesto de que muchos sistemas políticos cuentan con los requerimientos suficientes para ser llamadas democracias y traba-

jan de ahí para medir como se desempeñan (incluyendo como dimensión de análisis los derechos civiles y políticos). Para la organización Freedom House no es válido valorar el desempeño de un régimen llamado democrático sin un diagnóstico previo sobre el estado de derecho.

Altman y Pérez-Liñan¹⁰ presentan un enfoque diferente donde argumentan que los sistemas políticos democráticos no son comparables ya que sus prioridades responden a realidades sociales y económicas concretas diferentes en todos los casos.

El modelo propuesto por Altman y Pérez-Liñan para medir la calidad de la democracia esta enfocado en evaluar las democracias latinoamericanas y hace hincapié en las importantes diferencias existentes entre poliarquías en cuanto a la participación efectiva de los ciudadanos y la competencia electoral. La propuesta explora tres dimensiones para evaluar el grado de democratización: i) derechos civiles (ya que un régimen que respeta estos derechos es mejor que el que no le hace); ii) participación (ya que una mayor participación fomenta que la acción de gobierno responda a un porcentaje mayor de la ciudadanía y; iii) competencia efectiva (ya que permite una verdadera oposición política).

En este modelo se entiende por calidad de la democracia el grado en el que la poliarquía aprovecha el sistema político. Este enfoque permite analizar cómo las diferentes poliarquías transforman las oportunidades legales para incrementar el potencial de participación política ciudadana identificando los cambios marginales entre poliarquías que hacen que se diferencien unas con otras.

El supuesto detrás de esta perspectiva es que las mediciones tradicionales para medir el nivel democrático de un sistema político en realidad sólo permiten distinguir los casos extremos entre autoritarismo y democracia. Para los autores estos modelos no son sensibles a las pequeñas diferencias existentes entre poliarquías sobre todo si aceptamos como definición de democracia la propuesta por Dahl¹¹. Un ejemplo de éste tipo de evaluación tradicional es el elaborado por Freedom House. Otros modelos enfatizan en los defectos sustanciales que afectan negativa-

mente el proceso democrático. De esta manera utilizan dimensiones como la rendición de cuentas horizontal para clasificar a los sistemas políticos y crear categorías de subdemocracias.

Para Altman y Pérez-Liñan los trabajos más interesantes que se han elaborado en calidad democrática son los realizados a nivel local o nacional ya que se evitan la arbitrariedad de una comparación entre países. Lo anterior describe muy bien el enfoque presentado aquí: las mejores valuaciones del desempeño de un sistema político sólo se pueden hacer con respecto al propio sistema y no de acuerdo a estándares parciales. A diferencia de las dimensiones propuestas por Morlino y Diamond este modelo examina la participación electoral, las libertades y la competencia como elementos principales para analizar el desempeño de la democracia. Una vez más la definición supuesta de democracia es procedimental ya las perspectivas de la ciudadanía, que desde otra perspectiva forman parte sustantiva de lo que es una democracia, no forman parte de los ejes de valuación.

La calidad sustantiva de la democracia

El PNUD destaca la diferencia entre democracia electoral, que tiene que ver con los procedimientos mediante los cuales se accede al poder y, democracia ciudadana que tiene que ver con el fomento de la participación política de todos en específico de las minorías y de los pobres. Las condiciones sociales y económicas prevalecientes en América Latina precisan analizar la democracia como medio necesario para el desarrollo. En este sentido la democracia: “supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular de la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad y; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones¹²”.

Para elaborar el informe sobre la Democracia en América Latina se utilizaron encuestas de opinión de alcance regional. Lo anterior responde a la idea de que la democracia es un régimen ciudadano por lo que el sentir de éstos es eje fundamental para valorar su desempeño.

¹⁰ Altman, David y Pérez Liñan, Anibal, “Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen latin american countries”, en *Democratization*, (2), pp. 85-100.

¹¹ Dahl utiliza el concepto de poliarquía para referirse exclusivamente a democracias reales caracterizadas por la existencia de condiciones reales para la competencia (pluralismo) y la participación ciudadana. Véase Cansino, César, “entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas” en *Metapolítica*, núm. 32, pp. 99-108.

¹² PNUD “La democracia en América Latina”, *Op. cit.*, 2002, p. 26.

El modelo elaborado por el PNUD para medir la calidad de la democracia incluye tanto dimensiones procedimentales como valorativas. Como se define anteriormente la democracia ciudadana tiene objetivos definidos y construidos de manera histórica y social por lo que una “buena” democracia debe incluir estos fines como parte sustantiva de su descripción. Considerando lo anterior el desempeño de un sistema político será examinado no simplemente por la eficacia de sus instituciones per se sino también desde la perspectiva de la ciudadanía, misma que se supone participa activamente en los asuntos del sistema.

En Costa Rica se elaboro una auditoria ciudadana para valuar la calidad de la democracia. Desde esta perspectiva son los ciudadanos los legítimos evaluadores de la democracia. Esta metodología permite establecer el límite superior de lo que se espera de una democracia, la democracia “ideal” del costarricense de acuerdo a las aspiraciones del mismo con respecto a su democracia. La auditoria promueve la participación de los ciudadanos y la deliberación y discusión acerca de los desafíos del sistema político. Este enfoque entiende por calidad de la democracia a que grado la

convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. Como elementos de valuación la auditoria definió después de un consenso operativo 33 aspiraciones para evaluar la calidad de la democracia costarricense que son la unión entre la idea teórica de democracia de calidad con la idea de calidad de la democracia como programa de investigación. Las principales categorías de donde se desprenden las 33 aspiraciones son:

De esta manera se construye un modelo donde el umbral mínimo de calidad democrática se define por la existencia de sufragio universal (cada ciudadano y ciudadana cuenta con un voto), de elecciones regulares, libres y competitivas; de pluralismo político, de la constitución de asambleas legislativas así como de la existencia de más de una fuente de información. El umbral máximo el “ideal” de democracia esta conformado por las aspiraciones de sus miembros. De esta manera al evaluar la calidad de la democracia como resultado de una auditoria podemos contextualizar y posicionar estos resultados dentro de un rango que cuenta como límite inferior la definición mínima de democracia y como límite superior las aspiraciones de los ciudadanos.

Tabla 2
Estándares del umbral superior de la calidad democrática
Categorías de dominio

<p>I.- Calidad democrática de la competencia electoral Grado en que el proceso electoral de cargos públicos resulta en un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos</p>	<p>VI.- Calidad democrática de los gobiernos locales Grado en que los gobiernos locales gobiernan democráticamente</p>
<p>II.- Calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos Grado en que el funcionamiento interno de los partidos políticos se basa en una gestión sujeta al control democrático de sus afiliados</p>	<p>VII.- Calidad democrática de la participación ciudadana Grado en que la libre participación ciudadana modifica la ejecución de políticas públicas</p>
<p>III.- Calidad democrática de la administración de justicia Grado en que el acceso y el funcionamiento de la administración de justicia protegen los derechos ciudadanos equitativamente</p>	<p>VIII.- Calidad democrática de la sociedad civil Grado en que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del estado y sujeto a control democrático</p>
<p>IV.- Calidad democrática de la formación de leyes Grado en que la formación de las políticas públicas está basada en el respeto de las garantías constitucionales</p>	<p>IX.- Calidad democrática de la opinión pública Grado en que la formación de opinión pública se ejercita mediante una libre, oportuna, informada y equitativa expresión de las preferencias ciudadanas</p>
<p>V.- Calidad democrática del trato institucional Grado en que el funcionamiento de las instituciones públicas está abierto al escrutinio público</p>	<p>X.- Calidad democrática de la cultura cívica Grado en que la cultura cívica de las personas está basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional</p>

Elaboracion propia a partir del documento de Estado Nación, p. 30-31.

Aquí el eje de valuación son las impresiones de los ciudadanos sobre el sistema político, la democracia ideal no es considerada como un concepto teórico donde todas las democracias deberían estar, sino como el ideal del ciudadano costarricense.

Por su parte Méndez¹³ propone un enfoque diferente para medir la calidad de la democracia. Desde su perspectiva las organizaciones independientes de la sociedad civil juegan un papel fundamental para el buen desempeño de la democracia ya que son el cimiento de la ciudadanía política. Por organizaciones independientes de la sociedad civil el autor se refiere a aquellas organizaciones creadas por grupos de ciudadanos para defender sus intereses como lo son organismos de derechos humanos, organizaciones abocadas a la promoción de políticas sociales, a las encargadas de promover en desarrollo humano sostenible, en realidad, a todas estas organizaciones hacia las cuales los líderes políticos consideran con cierto grado de hostilidad. El olvido de los dirigentes político de que el poder es para transformar la realidad y no como un objetivo en si mismo para alcanzar es la causa de su rivalidad con este tipo de organizaciones.

El crecimiento del número de organizaciones no gubernamentales es una respuesta por parte de la ciudadanía a la carencia de mecanismos institucionales para canalizar sus demandas. Si los partidos políticos atenderían estos intereses la ciudadanía no tuviera la necesidad de crear estos organismos. Un sistema político que descalifica estas organizaciones no puede ser eficiente, incluyente y legítimo si consideramos que lo que éstas representan son las demandas ciudadanas. Por otro lado las opiniones de política pública expresadas por las organizaciones no gubernamentales más serias son elaboradas por expertos en la materia.

Schmitter¹⁴ aborda el problema de la calidad democrática enfatizando en el concepto de rendición de cuentas. En efecto para Schmitter los análisis tradicionales de democracia representativa centran la participación del ciudadano en las elecciones. En modelos tradicionales la elección es el momento cuando el ciudadano expresa su opinión sobre sus gobernantes. Sin embargo, la relación entre gobernantes y gobernados debe ser analizada en otros momentos. En una buena democracia debe haber

una relación continua entre éstos por lo que la rendición de cuentas es un factor fundamental para medir la calidad de la democracia. Tomando en cuenta lo anterior Schmitter propone como definición de democracia “un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes”¹⁵.

Ahora bien, la rendición de cuentas como eje de la calidad de la democracia no esta libre de dificultades. Como bien menciona el autor, la rendición de cuentas tiene que ver con el intercambio mutuo de responsabilidades y sanciones en donde las reglas del juego son muy claras para todos y todos tienen los mismos derechos a ser informados. Por todos se refiere a los tres actores principales en su definición de democracia que vienen siendo los ciudadanos, los representantes y los gobernantes. La dificultad a la hora de valorar la rendición de cuentas esta en la diversidad de los actores. No todos los ciudadanos esperan lo mismo de sus representantes mismos que son a su vez muy diversos y, los gobernantes pueden justificar sus acciones por presiones ajenas a su poder e.g. esta política es resultado de la presión del Fondo Monetario Internacional.

Desde mi punto de vista, lo importante de destacar de esta perspectiva es primero, el papel fundamental que juega la relación de los ciudadanos con sus representantes y gobernantes para la calidad de la democracia. Segundo, que las democracias no pueden ser evaluadas de acuerdo a un ideal o en comparación con democracia que llevan más de un siglo consolidadas.

Reflexiones finales

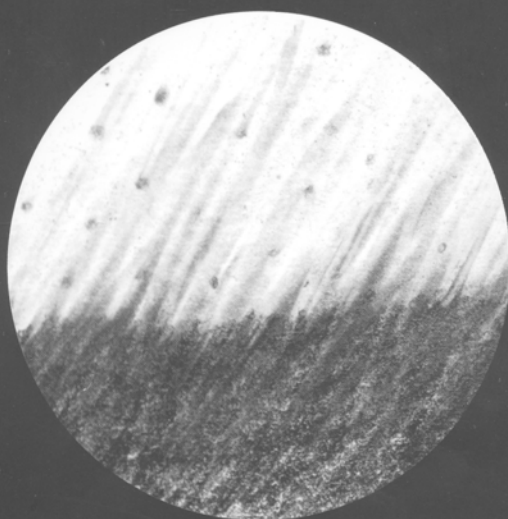
Como parte de las reflexiones finales me voy a referir a la definición de democracia presentada por Jáuregui¹⁶ que desde mi punto de vista ilustra muy bien la dualidad entre democracia procedimental y democracia valorativa. De acuerdo con este autor las democracias modernas se fundamentan en el principio de legitimidad legal racional. Este principio tiene que ver no solo con la forma en que se accede al poder y se ejerce, sino también con las reglas del juego reconocidas por todos como vinculantes y suficientemente flexibles como para aceptar el derecho de disidencia. Sin embargo, la legitimidad legal racional es condición necesaria pero no suficiente a la hora de valorar la

¹³ Méndez, Juan E., “Sociedad civil y entidad de la democracia” en La Democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la Democracia, PNUD, pp. 131-138.

¹⁴ Schmitter, Philippe, *Op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 62.

¹⁶ Jáuregui, G., *Op. cit.*



Democracia y exclusión.

Caminos encontrados en la Ciudad de México

Lucía Álvarez
 Carlos San Juan
 Cristina Sánchez Mejorada
 Coordinadores

democraticidad de un sistema político. Una democracia de calidad no es sólo cuando está diseñada para promover el bien de sus integrantes sino también cuando está regulada por una concepción de justicia. La legitimidad de ejercicio tiene que ver con la eficacia de sus decisiones entendidas como la capacidad del sistema en responder a los objetivos y demandas de sus miembros. El nivel de satisfacción de los ciudadanos es parte fundamental de la legitimidad de ejercicio por lo que desde esta perspectiva para valorar la calidad de una democracia es necesario analizarla desde el desempeño de sus instituciones así como desde la perspectiva de la ciudadanía que calificarán la eficacia de las mismas.

Una democracia de calidad no sólo debe ser considerada por su legitimidad y la eficiencia de sus instituciones sino también por su componente valorativo. La diversidad de propuestas existentes para medir la calidad democrática es un reflejo de la dificultad para realizar este tipo de análisis. El examen de los procedimientos democráticos es más pragmático y factible empíricamente. Estos estudios nos permiten valorar de manera objetiva a los sistemas políticos (objetivos ya que es libre de valores) y de alguna manera destacar los procesos más exitosos, información de mucho valor para continuar el estudio de la democracia.

La inclusión de las expectativas ciudadanas como parte sustantiva de la medición de la calidad democrática no está libre de grandes dificultades. Por un lado en sociedades tan divergentes como las que existen actualmente es complicado priorizar de manera legítima estas demandas considerando que todos los ciudadanos son iguales. De acuerdo a la corriente neoconservadora la sociedad civil no se interesa por lo político por lo que la mayoría de la ciudadanía realmente es ajena a cuestiones de política pública y es a través del mercado donde se canalizan sus demandas. Si solamente una pequeña proporción de ciuda-

danos se interesan en lo político ¿es justificable incluir sus expectativas en el análisis del sistema político?. Desde mi punto de vista la respuesta es sí. Por sus componentes históricos y sociales la democracia debe ser finalista y valorativa por lo que debe considerar como objetivo las expectativas ciudadanas. Considerando lo anterior reconozco que hay sociedades más participativas que otras o con mayor cultura política pero es necesario participar a los miembros de una democracia del papel que juegan.

Cuando analizamos los procedimientos de la democracia podemos comparar unas instituciones con otras. Cuando analizamos los objetivos la comparación se torna arbitraria ya que éstos dependen de cada sociedad.