

**La calidad de la democracia:
perspectivas desde América Latina**

Gerardo Munck y Sebastián Mantilla

**La calidad de la democracia:
perspectivas desde América Latina**

Índice

Presentación	7
---------------------------	---

Parte 1

La calidad de la democracia: Cuestiones conceptuales

Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics.	11
<i>Gerardo L. Munck</i> Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia.	59
<i>Marcus Andre Melo</i> Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power	97
<i>Sebastián L. Mazzuca</i>	

Parte 2

La calidad de la democracia: Medición y análisis empírico

Calidad de la democracia: Fortalezas y Debilidades en América Latina	113
<i>Daniel Levine y José Enrique Molina</i>	

© De la presente edición:

ISBN:
Cuidado de la edición:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: diciembre de 2012

Presentación

La calidad de las democracias latinoamericanas:
medición y claves explicativas 149

Mikel Barreda

La calidad de la democracia y el estudio comparado
de la democratización 181

Jorge Vargas-Cullell

Parte 3

Calidad de gobierno y gobernanza democrática

¿Cómo la democracia mejora la calidad de los gobiernos?
De variables agregadas a componentes específicos 219

Guillermo M. Cejudo

Measuring Success in Democratic Governance 253

Scott Mainwaring, Timothy R. Scully y Jorge Vargas Cullell

Parte 1
La calidad de la democracia:
Cuestiones conceptuales

Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics

Gerardo L. Munck*
September 27, 2012

Introduction

The growing literature on the quality of democracy draws attention to aspects of politics, and to criteria for the evaluation of politics, beyond those encompassed by a minimal definition of democracy. But, what is the quality of democracy? This paper reconstructs and critiques conventional conceptualizations of the quality of democracy, and then reconceptualizes the quality of democracy. The proposed reconceptualization equates the quality of democracy with democracy pure and simple, posits that democracy is a synthesis of political freedom and political equality, and spells out the implications of this substantive assumption with regard to government decision-making and the social environment of politics. Other specifications of democratic standards relevant to these two components of a political system are considered and reasons for discarding these proposals are provided. In short, with the aim of clarifying the concept of the quality of democracy, this paper highlights basic options and provides a rationale for rejecting certain positions and opting for others.

A minimal definition of democracy, whereby a country is considered democratic inasmuch as high government offices are accessed through free and fair elections held on a frequent basis, is attractive, for a number of

* School of International Relations, University of Southern California. munck@usc.edu

reasons. It embodies the normative standard used to evaluate politics that, along with respect for basic human rights, has gained the greatest degree of acceptance around the world. Moreover, a minimal definition of democracy has an important scholarly payoff. Scholars have disagreed on what explains the origins and durability of democracy. But this has been a fruitful, orderly debate, which has resulted in considerable contributions to theory building, in part due to the substantial scholarly consensus regarding how the outcome of interest ought to be conceptualized. Since the 1990s, however, the limitations of this conceptual anchor of empirical research on democracy have become a matter of increased scrutiny. The slogan “democracy is about more than elections” is certainly vague. But few would contest that this slogan conveys an important point: that a minimal definition of democracy does not exhaust the meaning of democracy. And few would dispute that addressing the question of democracy in broader terms than is feasible with a minimalist conception of democracy, a basic tenet of the new research that has adopted the phrase “quality of democracy” to identify its distinct subject matter, is one of the central challenges in the study of contemporary politics.

Research on the quality of democracy is in its infancy, however. In contrast to the long-standing research agenda on democracy understood in minimalist terms (Munck 2011, 2012), we currently lack any more or less structured debate about the quality of democracy that relies on empirical analysis. Scholars have only started to confront the even more basic tasks of conceptualization and measurement in a serious way in the last few years and are divided on such fundamental issues as whether variation in the quality of democracy should be understood in terms of the concept of democraticness (O’Donnell 2010: 212-13) or not (Diamond and Morlino 2004: 21). Though the transitions literature in particular is full of rich analyses of how action can bring about democratization, we are only beginning the discussion about the possibilities and limits of action oriented to improve the quality of democracy (Przeworski 2010). Thus, unsurprisingly, scholars also disagree on such basic matters as whether the relevant explanatory factors might be the same as those discussed in the established literature on democratization (Roberts 2009) or whether the quality of democracy calls for new causal

theorizing (Mazucca 2010). The literature on the quality of democracy has all the signs of a research agenda that is starting to take shape.

This paper focuses squarely on the challenge of conceptualizing the quality of democracy and thus addresses how the very subject matter of this new research agenda is defined and delimited. It first reconstructs conventional conceptualizations of the quality of democracy and critiques these conceptualizations for proposing a wide range of conceptualizations but few reasons for selecting among these proposals and for excluding some important possibilities from consideration. Thereafter, it reconceptualizes the quality of democracy. The proposed reconceptualization posits that democracy is a political system that embodies the values of freedom and equality, and spells out the implications of this substantive assumption for two components of a political system not addressed in an election-focused minimal definition of democracy: i) government decision-making, and ii) the social environment of politics. Alternative specifications of democratic standards relevant to these two components of a political system are considered and reasons for discarding these proposals are provided. In short, this paper seeks to clarify the concept of the quality of democracy and thus frame the new agenda of research on the quality of democracy in a more self-conscious way.

Norberto Bobbio (1987: 19) wrote some time ago, before the literature on the quality of democracy began to take shape, that “no other definition [of democracy] exists which is as clear ... [as] ... the minimal definition of democracy.” And this feature of a minimal definition of democracy is a key reason why, critiques aside, such a definition continues to provide a conceptual anchor for empirical research on democracy. Indeed, consensus regarding a statement such as “democracy is about more than elections” is not enough to establish an alternative to a minimal definition of democracy. And it is hard to envision that a serious challenger to a minimal definition of democracy will emerge as long as the currently conventional approach to the conceptualization of the quality of democracy prevails. In the end, *whether* an alternative to a minimal definition of democracy will gain ground hinges largely on *how* clearly and persuasively this alternative can be specified. Thus, in this paper I take the “less is better” motto to heart, highlighting options that serve to structure a debate and providing

explicit criteria for winnowing out unfruitful proposals and decidedly opting for certain positions.

1. A Reconstruction and Critique of the Concept of Quality of Democracy

A conventional approach to the conceptualization of the quality of democracy has taken shape in the field of comparative politics. Indeed, in seeking to answer the question, What is the quality of democracy? most authors proceed in a similar fashion and share several substantive assumptions. The basic elements of the conventional approach can be exemplified by means of a conceptual analysis of a select but representative sample of conceptualizations (see Table 1).¹

All authors address the quality of democracy and its relationship to democracy through statements about terms and conceptions that serve as key antecedents to the formal articulation of a concept proper of the quality of democracy.² To clarify the conceptual challenge, a scientific term that is held to correspond to the evocative but slippery phrase “quality of democracy” is introduced. Even if references are made to the quality of democracy, it is for all effects supplanted by this new term for the purpose of the scientific work of conceptualization. And, to quickly signal that this conceptual challenge should not be tackled in isolation of previous conceptualizations of democracy, this new term is juxtaposed to a term with a well established meaning that serves as a baseline in the conceptualization of the quality of democracy (e.g. the contrast between the terms Democracy and Polyarchy in the Altman and Pérez-Liñán row in Table 1).

To further orient the task of conceptualization, all authors present their

1 Others attempts to conceptualize the quality of democracy in comparative politics that share some elements of the conventional approach are Kaiser et al. (2002), Berg-Schlosser (2004), Merkel (2004), Beetham et al. (2008), Kitschelt et al. (2010), Barreda (2011), Costa Pinto et al. (2011), Escobar (2011), and Vargas-Cullell (2011).

2 I draw here on some basic distinctions used in concept analysis, between term, conception and concept, and between the connotation and denotation of a concept, discussed by Sartori in Collier and Gerring (2009: 66-67, 102-04).

conceptions, or initial ideas, about the quality of democracy, again playing off the more established and elaborate ideas about their baseline concept of democracy. Focusing on the meaning of the quality of democracy, some ideas are offered about what the quality of democracy brings into play, and focusing on the impact on democracy of problems with the quality of democracy, some ideas are presented about what the quality of democracy does not bring into play. In this preliminary setup, two substantive points of agreement stand out. In their choice of terms, all authors signal that the quality of democracy should be distinguished from, yet related to, a baseline concept of democracy.³ And in their statements about conceptions, all authors hold that problems with the quality of democracy, no matter how dire they may be, do not place the democratic status of a country in doubt; such a matter is decided solely by assessing whether the criteria of the baseline concept of democracy are met.

Turning to the concept proper of the quality of democracy, all authors explicitly specify the connotation or meaning of the quality of democracy by identifying multiple conceptual components of the quality of democracy. And all authors specify the denotation or empirical referents of the concept of the quality of democracy. A substantive point of broad agreement concerns the denotation of the quality of democracy: the concept of the quality of democracy should only be applied to countries that meet the criteria associated with a baseline concept of democracy. That is, further highlighting the key role played by the baseline concept of democracy in the conceptualization of the quality of democracy, this baseline concept serves to determine *if* a country is democracy and also *whether* it should be analyzed with the concept of the quality of democracy.

3 The need “to distinguish democratic quality from democracy itself” (Roberts 2009: 25) is considered a basic principle. But their connection is also asserted. Thus, as Levine and Molina (2011a: 2) state, “Democracy and the quality of democracy ... are not identical ... [but they] are of course closely related.”

Table 1. Conceptualizations of the Quality of Democracy: The Conventional Approach

Author/s *	The Quality of Democracy and Democracy		The Concept of the Quality of Democracy: Connotation **					The Concept of the Quality of Democracy: Denotation		
	Terms	Conceptions	Process I: Elections and citizen participation	Process II: Decision making by elected authorities	Process III: Implementation of elected authority's decisions	Outcomes of Processes I: Intermediary Outcomes	Outcomes of Processes II: Final Outcomes			
Lijphart (1999; Ch. 16)	For the Phrase "Quality of Democracy" Democracy	For the Baseline Concept of Democracy Stable democracy	About the Meaning of the Quality of Democracy QoD is about "the degree to which ... [a country with a stable democracy] approximates perfect democracy" and the policies associated with stable democracies.	About the Impact of Problems with the Quality of Democracy QoD problems do not put the democratic status of a country in question; the democratic status of a country is determined by the criteria of the baseline concept of democracy.	Electoral participation	Government-voter proximity, Majority support for executive, Majority rule use, Corruption	x	Women representation in government, Family policy	Economic and social inequality, Satisfaction with democracy	QoD is relevant only in cases that meet the criteria of baseline concept
Alman and Pérez-Liñán (2002)	Democracy	Polyarchy	QoD is about "the extent to which any given polyarchy actualizes its potential as a political regime."	"	Effective participation	Effective competition	x	x	Effective civil rights	"

Morlino (2004)	Good democracy	Democracy (minimal)	QoD pertains to "the degree to which [countries that meet the criteria of a minimal definition of democracy] have achieved the two main objectives of an ideal democracy: freedom and political equality" but also concerns the procedures and contents of democracy.	"	Accountability (vertical)	Accountability (horizontal)	Rule of law	Responsiveness	Freedom, Equality	"
Ringen (2007; Chs. 1, 6)	Good democracy	Democracy (non minimal)	QoD is about the extent to which "a democratic polity ... promote[s] and protect[s] freedom", the purpose of democracy.	"	Strength of democratic institutions	Capacity of decision making	x	x	Security of resources for freedom, Trust in democracy and freedom	"
Roberts (2009; Ch. 2)	Democracy (actual popular rule)	Democracy (formal, institutional)	QoD is about "the strength of linkages [between citizens and politicians] or alternatively the strength of popular control."	"	Electoral accountability	x	x	Policy responsiveness, Mandate responsiveness	x	"

Levine and Molina (2011a, 2011b)	Democracy	Democracy (minimal)	QoD is "more than a measure of the development of basic elements of democracy [and] involves other dimensions than those included in the minimal definition of democracy ... [dimensions that are needed] for a procedural democracy to function effectively."	"	Electoral decision, Participation, Accountability (vertical, societal)	Accountability (horizontal), Responsiveness, Sovereignty	x	Women representation in government	Freedom of the press	"
Bühlmann, Merkel, Müller and Wessels (2011)	Liberal and participatory democracy	Established democracy	QoD refers to "the degree of fulfillment ... [of the] ... three core principles of liberal and participatory democracy ... freedom, equality and control."	"	Competition, Participation, Representation	Mutual constraints of constitutional powers, Transparency	Rule of law, Governmental capability	Representation	Individual liberty, Public sphere (Freedom of association and of opinion)	QoD is not relevant only in cases that meet the criteria of baseline concept

Note: QoD = quality of democracy, x = not included, " = same as above (*). The words are presented in chronological order so as to facilitate an assessment of the evolution of conceptualizations. (**) The overall political processes is disaggregated into parts, concerning i) input into decision making, ii) decision making and iii) the implementation of decisions. Outcomes of processes are contrasted to the processes themselves. Intermediary outcomes refer to outcomes pertaining to some part of the overall political process (e.g. how many women get elected to parliament, how many civil servants are hired through exams), while final outcomes refer to the impact of the political process on society. I have relied on each author's discussion of conceptual components to determine under which category to place each component.

Sources (of column 4): Altman and Pérez-Liñán (2002: 86), Bühlmann, Merkel, Müller and Wessels (2011: 3), Levine and Molina (2011a: 5, 14), Lijphart (1999: 276, 294), Morlino (2004: 10-12), Ringen (2007: 5, 31), Roberts (2009: 6).

Thus reconstructed, conceptualizations of the quality of democracy can be compared. Points of agreement and disagreement concerning the connotation and denotation of the concept of the quality of democracy can be identified. The evolution of conceptualizations since the early proposals by Arend Lijphart (1999) and David Altman and Aníbal Pérez-Liñán (2002) can be ascertained. And even though scholars proposing conceptualizations of the quality of democracy have not taken stock of existing conceptualizations and compared their proposals in a systematic manner,⁴ much as David Collier and Steven Levitsky (1997) showed in their conceptual analysis of research on democracy in the mid-1990s, it is possible to uncover an implicit order in the multiple conceptualizations of the quality of democracy that have been proposed since the late 1990s. Nonetheless, a critical look at the conventional approach to the conceptualization of the quality of democracy reveals that it suffers from serious problems, regarding both the connotation and denotation of the quality of democracy, and that it has not delivered on the goal of clearly identifying and delimiting the subject matter of a new agenda of research on the quality of democracy.

1.i. The Connotation of the Quality of Democracy

The first problem with the conventional approach to the conceptualization of the quality of democracy concerns the articulation of the conceptual challenge or, in simple words, the indication of *what* is to be conceptualized. The initial choice of terms used to anchor the conceptualization of the quality of democracy, and to distinguish the quality of democracy from a baseline concept of democracy, already shows that scholars do not share a common starting point. For example, though many authors simply use the term "democracy" to signal what they intend to conceptualize, many opt

4 Scholars have offered brief reviews of the literature and explicitly pointed about some of their agreements and disagreements with existing conceptualizations. Good examples in this regard are Roberts (2009: Ch. 2) and Levine and Molina (2011a). Nonetheless, conceptual proposals have not taken, as their point of departure, a conceptual analysis of the level of rigor and detail suggested by Sartori in his still useful 1984 "Guidelines for Concept Analysis" (Collier and Gerring 2009: Ch. 4).

for a range of other terms (e.g. Liberal and participatory democracy, Good democracy) and thus indicate that what they seek to conceptualize is not strictly speaking comparable. Likewise, though most authors take something close to a minimal definition as their baseline concept of democracy, the selected terms for the baseline concept of democracy also point to some differences in this regard. But even more striking is the variation in the conceptions about the meaning of the quality of democracy scholars bring to the task of conceptualization (see column 4 in Table 1). These differences are considerable. Moreover, even though these conceptions play a critical role in any conceptualization, it is noteworthy that these disagreements about what should be conceptualized are rarely addressed in much detail and it is surprising that, with only one exception (Bühlmann, Merkel, Müller and Wessels 2011), little is done to frame the conceptual challenge by drawing on the classic tradition in political theory. Rather than connect to and build on a tradition that has articulated some broad options regarding how to think about the fundamental theoretical principles of democracy, scholars usually articulate the conceptual challenge in somewhat idiosyncratic ways and thus approach the challenge of conceptualizing the quality of democracy from a very diverse set of starting points.

A second, related, problem concerns how scholars move from terms and conceptions to the concept proper by identifying the conceptual components that formally specify the meaning or connotation of the quality of democracy. Some conceptualizations rely on deductive thinking, deriving conceptual components from the theoretical principles contained in their conceptions about the quality of democracy. In addition, many authors draw on insights from the theoretical work on democracy by scholars such as Robert Dahl (1971), who highlights the importance for democracy of competition, participation and civil rights as well as responsiveness; and Guillermo O'Donnell (1998, 2004), who does the same regarding horizontal accountability and the rule of law. But some basic flaws are also evident. Scholars sometimes propose conceptual dimensions that are not consistent with their conceptions,⁵ or that are so ambiguous that it is hard

⁵ For example, Levine and Molina (2011a: 13) state that they conceptualize the quality of democracy in terms of procedures and not results, but then propose a measure that includes data on the

to even assess their consistency with some theoretical principle.⁶ Some scholars suggest that conceptual decisions should be based on subjective perceptions rather than being derived from theoretical principles.⁷ And many times scholars fall prey to what is sometimes labeled as a definitional fallacy, the belief “that the meaning of [e.g.] ‘democracy’ is to be found simply by examining the systems usually called democracies” (Holden 1988: 4).⁸ Indeed, as Sebastián Mazzuca (2010: 344) points out in his insightful critique of conceptualizations of the quality of democracy, conceptual components of the quality of democracy are frequently proposed “without any justification other than the intuitive correspondence with institutional features that have a positive normative value in contemporary Western cultures.” In short, the danger of introducing extraneous conceptual elements, that are not consistent with the principles of democracy or that are possible consequences or causes of democracy or some other political value, is not adequately confronted.

The downside of conceptualizing the quality of democracy using different starting points, and of relying quite sparsely on deductive reasoning

seats obtained by women in the legislature and on press freedom (Levine and Molina 2011b: 23, 25-26).

- ⁶ For example, suggesting that the rule of law (Morlino 2004a: 14-17, Bühlmann, Merkel, Müller and Wessels 2011: 6) or freedom and equality (Morlino 2004a: 24-26) is a conceptual component of the quality of democracy does little to advance the process of conceptualization. Since the rule of law, freedom and equality are such broad principles, their inclusion as part of the quality of democracy is fraught with problems. It is not only hard to tell if they should or should not be seen as part of the quality of democracy. Even if they do deserve to be considered a component of the quality of democracy, they are notoriously hard to distinguish from other components. Indeed, in some instances scholars readily admit that that they propose multiple components that are “overlapping” rather than being mutually exclusive and that they do not know “where one dimension [i.e. conceptual component] ends and another begins” (Diamond and Morlino 2004: 29). Thus, it is hard to even understand how the critical issue of the relationship among conceptual components related to processes and outcomes are conceptualized.
- ⁷ An example is provided by Roberts (2009: 39), who states that whether corruption should be included as a component of the quality of democracy is hard to decide because “it is not clear how important corruption is to citizens. In some cases it may be more acceptable than others.”
- ⁸ Ringen (2007: 27) explicitly argues for a certain conception of democracy by simply claiming that “These methods are all democratic in that they are used in established and respected democracies.” Likewise, Roberts (2009: 35) argues against the inclusion of horizontal accountability in his concept of the quality of democracy by stating that “some high-quality democracies—for example, Westminster systems—have very few mechanisms for horizontal accountability, suggesting that it may be an optional element of democracy.”

from explicit theoretical principles, is readily apparent. Efforts to conceptualize the quality of democracy have resulted in an extremely diverse set of concepts (see the columns under the “The Concept of the Quality of Democracy: Connotation” heading in Table 1). In effect, though some themes recur, the lack of agreement concerning what the quality of democracy is is more striking.⁹ Moreover, it is not clear how one would go about picking among the multiple concepts of the quality of democracy that are proposed. To be sure, it is possible to carry out a comparative assessment of the strengths and weaknesses of these proposals. But the considerable ad hocness of these conceptualizations makes it hard to articulate a manageable set of options that could be neatly counterposed and evaluated. Indeed, this literature has not even fostered a structured debate that would enhance the prospects of conceptual progress by inviting a focused exchange among the community of scholars interested in the quality of democracy.

There is, moreover, a third, less obvious but highly consequential problem with conceptualizations of the quality of democracy that originates in a shared rather than divergent conception that problems with the quality of democracy, no matter how dire they may be, do not place the democratic status of a country in doubt (see column 5 in Table 1). The claim that the democratic status of a country is not in play when evaluated in light of the concept of the quality of democracy amounts to a claim that the baseline concept of democracy involves *necessary* conditions whereas the conceptual components of the quality of democracy are only *contributing* conditions. This is the largely implicit argument in the conventional labeling of countries that perform poorly in terms of quality of democracy criteria as “low quality democracies” but democracies nonetheless (see Table 1, Panel a).¹⁰ But this choice is not justified: the status of different con-

9 Furthermore, upon closer inspection, what some scholars posit as dimensions of the quality of democracy (e.g. Sovereignty in the proposal of Levine and Molina 2011a: 12), others see as part of the baseline concept of democracy (Morlino 2004b: 6).

10 The status of conceptual components of the quality of democracy in the conventional literature are treated as contributing factors implicitly in most cases, through the argument that an assessment of the quality of democracy is only relevant for countries deemed to be democracies and that such an assessment does not put the democraticness of a country in doubt, and explicitly in

ceptual components as contributing or necessary conditions is never really addressed in the literature.¹¹ And, because the possibility that the components of the quality of democracy could be treated as necessary conditions is not even considered, one of the most radical implications of research on the quality of democracy is precluded. If the democratic status of a country is seen as being in play in an assessment using the standards associated with the concept of quality of democracy, it is conceivable that we would conclude that a country that performs poorly in light of these standards is not a democracy (see Table 1, Panel b). But the conventional approach to the quality of democracy is silent, unnecessarily, regarding one of the most direct normative implications of this new line of research: the possibility that conventional description of a country as a democracy deserves to be revised (O’Donnell 2001: 17).¹²

some cases, through the choice of an additive aggregation rule to construct an index of the quality of democracy (Ringen 2007: 33, Levine and Molina 2011b: 21).

11 The way this issue is discussed also introduces a terminological problem in this literature. The standard way of making the point that the democratic status of a country is not at stake in an assessment of the quality of democracy is to argue that it is inappropriate to refer to improvements in the quality of democracy as *democratization* and that this term should be reserved for change concerning the baseline concept of democracy (Altman and Pérez-Liñán 2002: 90-91, Ringen 2007: 20, 28, Roberts 2009: 25, 205, Levine and Molina 2011a: 3, 8; Lijphart 1999: 276 is the exception on this point). But, since the scientific terms used by all these authors to address the quality of democracy are related in some way or another to democracy (see column 2 in Table 1), these statements create terminological confusion. Variation regarding democracy can always be conceptualized in terms of democratization.

12 For O’Donnell (2010: 24, 212-13), the common view that meeting the criteria of a minimal definition of democracy “suffices for calling a *country* democracy” is questionable and variation in the quality of democracy should thus be understood in terms of variation in the level of democraticness. Habermas (1996: 316) also hints at the possibility that a broader concept of democracy would raise questions about the democratic status of a country when he observes that the “essential criteria of a democratic political order” specified by Dahl (1989: 106-14, 120) “have not been sufficiently satisfied by any actual political order.”

Table 2. The Status of Conceptual Components of the Quality of Democracy: Contributing or Necessary Conditions?

a) <i>The Quality of Democracy Involves Contributing Conditions</i>		b) <i>The Quality of Democracy Involves Necessary Conditions</i>		
The Components of the Concept of Quality of Democracy are <i>Contributing</i> Conditions	1	Democracy (high quality)	1	Democracy
	0	Non-democracy	0	Non-democracy
		Democracy (<i>low quality</i>)		
		Non-democracy		
		0		
		1		
		The Components of the Baseline Concept of Democracy are Necessary Conditions		The Components of the Baseline Concept of Democracy are Necessary Conditions

Note: A contributing condition does not, by itself, either prevent something from coming about or make something come about. A necessary condition, by itself, prevents something from coming about. More formally, the relationship between a baseline concept of democracy involving necessary conditions and a concept of quality of democracy involving contributing conditions can be spelled out in terms of the following aggregation rule: (Value for Baseline Democracy) x (Value for Quality of Democracy + 1). In turn, the relationship between a minimalist criterion of democracy and additional necessary conditions can be spelled out in terms of the following aggregation rule: (Value for Baseline Democracy) x (Value for Quality of Democracy).
0 = absence; 1 = presence

1.ii. The Denotation of the Quality of Democracy

The conventional approach to the conceptualization of the quality of democracy is also open to question concerning its specification of the denotation or empirical referents of the quality of democracy. It is quite standard to posit that the baseline concept of democracy should be used to identify countries that are democracies and that the concept of the quality of democracy applies only to the subset of countries deemed to be democracies. Indeed, with a sole exception, scholars have more or less assumed that a democracy has to exist before its quality can be assessed (see the last column in Table 1).¹³ Thus, scholars first use their baseline concept of democracy to determine if a democracy exists, something viewed as an all-or-nothing question, and only then turn to the distinctive concerns of the quality of democracy: the subtle differentiations of the degree to which certain democratic qualities are present in democracies (Roberts 2009: 25, Levine and Molina 2011a: 2-4, 7-8). But just as the conception that the democratic status of a country is not in play in an assessment of the quality of democracy—on the grounds that such a matter should be decided solely in terms of the criteria of the baseline concept of democracy—leads to problems concerning the connotation of the quality of democracy, so too does it lead to problems regarding the denotation of the quality of democracy.

The concepts of democracy and the quality of democracy are simply that: concepts, which we form in our minds and use to think about political realities. What exists are the things we identify collectively in social science jargon as units of analysis, such as countries, and any country can be considered at any point in time in terms of any concept. We may want to argue that some concepts are more important or relevant than others;

13 Lijphart (1999: 48-53), Altman and Pérez-Liñán (2002: 90-91), Morlino (2004b: 5), Ringen (2007: 32-33), Roberts (2009: 25), Levine and Molina (2011a: 2). The exception is Bühlmann, Merkel, Müller and Wessels (2011), who focus solely on “established democracies” in their empirical work but nonetheless suggest, if somewhat unclearly, that they could “measure degrees of democratic qualities even in not fully-fledged democracies” (Bühlmann, Merkel, Müller, Giebler and Wessels 2011: 9-10).

but this is a different matter.¹⁴ Indeed, it is a mistake to argue that a democracy has to exist before certain democratic qualities can be assessed.¹⁵ And the common decision to restrict the empirical scope of the concept of the quality of democracy to countries that have met the criteria laid out by some baseline concept of democracy entails serious costs.

One readily apparent cost is the introduction of yet more differences that unnecessarily complicate any empirical research on the quality of democracy. Since scholars rely on different baseline concepts of democracy, it follows that most likely they would each hold that the cases to which the concept of quality of democracy is applicable is different. Furthermore, any attempt to draw a line separating democracies from non-democracies is fraught with difficulties. When Lijphart (2011: 18) candidly admits that he is “not sure where exactly the minimum threshold for institutional democracy should be drawn,” he is only acknowledging an uncertainty that pervades the literature on democracy (Bogaards 2011). Thus, the unjustified and unnecessary decision to censor the applicability of the concept of the quality of democracy can only cloud any empirical analysis.

But even if all scholars agreed to consider the same set of cases as empirical referents of the quality of democracy, the decision to reduce the empirical scope of the concept of the quality of democracy would have some unavoidable costs. This decision reduces the generality of any analysis of the quality of democracy and necessarily biases any analysis of the relationship between the quality of democracy and variables that might be

14 It seems that the common position with regard to the empirical referents of the quality of democracy is related to the view that the baseline concept of democracy is more important than that of the quality of democracy. But whether conceptual components are considered as necessary or simply contributing conditions is a matter regarding the status of these concepts and how they might be aggregated rather than about their empirical referents. Indeed, the basic conceptual move in the literature in the quality of democracy consists of drawing attention to aspects of the political system beyond those considered in the baseline concept of democracy. Thus, a basic conceptual confusion seems to underpin the conventional approach regarding the empirical referents of the quality of democracy.

15 On this point I disagree with Sartori's view about the ladder of abstraction and the inverse relationship between the connotation and denotation of a concept. See Sartori in Collier and Gerring (2009: 118-20). Indeed, though Sartori's advice about “conceptual stretching” is relevant when addressing issues of measurement, such as the selection of indicators and design of scales, its relevance to issues of conceptualization is overestimated.

considered causes or consequences of the quality of democracy (Mazucca 2010: 341). And, relatedly, this decision has significant implications for normative arguments. The focus on countries deemed to be democracies is associated with the dangerous tendency to use a higher standard to assess a subset of countries and hence draw attention to certain “problems of democracies”—and possibly contribute to arguments against democracy—when these might very well be problems found in all countries or even ones that are actually managed better by democratic countries. Indeed, so as “not to criticize democracy for not achieving what no political arrangement can achieve,” a concern highlighted by Adam Przeworski (2010: 16), it is crucial to always compare democracies and non-democracies.

1.iii. Conclusion on the Conventional Approach to the Quality of Democracy

The literature that exemplifies the conventional approach to the conceptualization of the quality of democracy makes an important contribution. It draws attention to a problem that is of utmost importance in contemporary politics but has not been studied in the field of comparative politics as much as it deserves. And it confronts the challenge of conceptualizing the quality of democracy head on, in a relatively orderly and explicit manner. Yet the state of the literature is not encouraging. Some conceptualizations are more carefully elaborated than others. Thus, a more detailed assessment of the strengths and weaknesses of each proposal than is provided here could be used to identify the most promising conceptualizations and the ideas in this literature that should be retained and elaborated. In addition, some widespread shortcomings, such as those that flow from the conception about the impact of problems with the quality of democracy can be remedied relatively easily. After all, the proposed conceptual components of the quality of democracy are all spelled out in general terms that can be applied to all countries. But the sheer diversity of proposed conceptualizations of the quality of democracy hints at a deeper problem.

The evolution of conceptualizations has not served to foster a collective sense about how we should and should not conceptualize the quality of democracy. Despite considerable effort at conceptualization, the evocative but slippery phrase “quality of democracy” continues to be evocative and slippery. And there is little reason to believe that further work using the conventional approach will do much to clarify the subject matter of research on the quality of democracy. Indeed, it is hard to escape the conclusion that a fairly thorough reconceptualization of the concept of the quality of democracy is called for.¹⁶ Thus, instead of analyzing existing conceptualizations in more depth and offering some comparative assessment, the rest of this paper turns to the task of reconceptualizing the quality of democracy in a way that avoids the shortcomings of existing conceptualizations, first outlining an alternative to the conventional approach to the conceptual challenge and then turning to the elaboration of the concept proper.

2. Toward a Reconceptualization of the Concept of Quality of Democracy

The proposed reconceptualization begins with a recasting of the conceptual challenge that draws on the classic tradition in political theory as a way to provide a shared and explicitly formulated starting point for the task of conceptualization. To this end, the proposed reconceptualization starts with two fundamental decisions. First, the conceptualization of the quality of democracy is terminologically equated to the conceptualization of democracy pure and simple.¹⁷ Second, democracy is considered to be, by way of a substantive assumption, a political concept—democracy pertains to the State and thus democracy without qualifications is political

¹⁶ This is also the conclusion to which Mazzuca (2010) arrives at in his assessment of conceptualizations of the quality of democracy.

¹⁷ In this decision I follow O'Donnell (2010) and Przeworski (2010), two authors who break with the conventional approach to the conceptualization of the quality of democracy in numerous ways.

democracy—that is infused by the values or ideals of freedom and equality. That is, democracy is about the value of freedom in the sense that the ideal of democracy is to live under a government and laws which one directly or indirectly influences and hence to be free from political domination. Indeed, as Rousseau (2002 [1762]: Book 1, Ch. 8, 167) wrote, freedom understood as “obedience to a self-prescribed law” is at the heart of democracy.¹⁸ Moreover, democracy is inseparable from the value of equality in the sense that every person that lives under a government has the same claim to freedom and thus should have their preferences weighted equally. In short, the proposed reconceptualization starts by replacing the phrase “quality of democracy” by the scientific term “democracy” and drawing on a conception of democracy that is well established in the tradition of classical political theory, that is widely accepted among contemporary theorists of democracy, and that is summarized in the statement by Hans Kelsen (1955: 25, 1945: 287) that democracy is a “synthesis of freedom and equality” or, more precisely, of political freedom and political equality (see Table 3).¹⁹

¹⁸ See also Kelsen (2000 [1929]: 85-86; 1945: 284-85). This concept of democratic freedom, associated with the notion of autonomy and self-government, is usually contrasted to two other kinds of freedom or liberty that are often characterized, following Berlin (2002 [1958]), as negative and positive liberty (Bobbio 1991: 42-45; 2003: 113-17, 304-09, 525-27). The concept of freedom as non-domination is also a central idea in republican thought which, likewise, is contrasted to the idea of negative and positive liberty but which is developed in a different way (Pettit 1997, Skinner 2002, Bellamy 2007).

¹⁹ This basic idea, which by positing the compatibility of liberty and equality contrasts with the view that liberty takes precedence over equality (Bobbio 1991: 51), is formulated in roughly similar terms by many authors. For example, Dahl (1956: 37) and Beetham (1999: 5) highlight the ideas of popular sovereignty and political equality. Others, such as Bellamy (2007: Ch. 4, 210), talk about non-domination and political equality. And yet others, such as Przeworski (2010: 1, 7, 11) talk about liberty, equality and self-government. For a historical perspective, see Hansen (1992: 25-27). For a justification of this conception of democracy, see Dahl (1989: Chs. 6 and 7) and Bobbio (2003: 455-58).

Table 3. A Reconceptualization of the Quality of Democracy I. A Unified Approach

The Quality of Democracy and Democracy			
Terms		Conceptions	
For the Phrase “Quality of Democracy”	For the Baseline Concept of Democracy	About the Meaning of the Quality of Democracy	About the Impact of Problems with the Quality of Democracy
Democracy	Electoral democracy (a part of democracy)	Democracy is a political concept, that is, pertaining to the State, that is infused by the ideals of freedom and equality. The quality of democracy refers to criteria of democracy not included already in a definition of electoral democracy.	Quality of democracy problems can put the democratic status of a country in question; the democratic status of a country is not determined solely by the criteria of the baseline concept of democracy.

The proposed reconceptualization also relies on the idea of a baseline concept of democracy, which corresponds roughly to a minimal definition of democracy. This concept of democracy specifies a set of institutions that embody democratic ideals, offers the clearest articulation available of a realistic democratic standard to assess the politics of countries around the world and, aside from being the concept of democracy that is most frequently used in the field of comparative politics, has the added advantage of enjoying the greatest political support. Thus, it would be foolish to set out to conceptualize democracy and not incorporate this established standard as a baseline. But the proposed reconceptualization of the quality of democracy does not use this baseline concept of democracy as is common in the conventional approach to the quality of democracy. First, this baseline concept of democracy is not used for the purpose of differentiating a concept of democracy from one of the quality of democracy. Rather, any proposed concept of the quality of democracy is considered as much about democracy as this baseline concept of democracy in that they both are derived from the same conception of democracy. That is, the baseline concept of democracy is seen as part of, but not external to, a unitary notion of democracy pure and simple. Indeed, to avoid terminological confusion and signal that a minimal definition of democracy is a part and not all

of democracy, this baseline concept of democracy is labeled as “electoral democracy.”

Second, this baseline concept of democracy is not necessarily seen as involving necessary conditions that have a determinative effect on an assessment of the democratic status of a country while any additional parts of democracy are treated merely as contributing conditions. Indeed, rather than ruling out the possibility that any additional standards of democracy beyond those included in a minimal definition of democracy put the democratic status of a country in play, the prospects of articulating standards that might lead to a revision of established characterizations is a central concern in the proposed reconceptualization of the quality of democracy.²⁰ In short, the proposed reconceptualization is based on a unified approach, that subsumes a baseline concept of democracy under the overarching goal of conceptualizing democracy and thus avoids the cumbersome segregation of concepts—those associated with the term used to signal a baseline concept of democracy, on the one hand, and those associated with the term used to signal the concept of the quality of democracy, on the other hand—that is characteristic of the conventional approach.

The conceptual challenge can thus be recast as follows. Political changes starting in Europe and America in the second half of the eighteenth century and extending through the massive changes in all regions of the world since 1974 have brought actual institutions closer to the ideals of democracy. Indeed, today, more than at any time in the past, it makes sense to say that a large number of countries around the world—possibly more than half—are democracies and that we live in a democratic age. But even though political changes have brought actual institutions closer to democratic ideals, political institutions still embody these ideals only partially. For example, Bobbio (1987: 26-27) draws attention to “the gap between democratic ideals and ‘actually existing democracy’” and goes on to address the multiple “broken promises” of democracy. In turn, Dahl makes a clear distinction between democracy as an ideal and actual de-

²⁰ A related issue, that is not addressed here, concerns the identification of thresholds that separate countries that meet and do not meet such necessary conditions, a matter that has been quite carefully scrutinized (though still not resolved) in the context of a minimal definition of democracy.

mocracies—which he calls “polyarchies”—and has argued forcefully for an assessment of the democraticness of countries with standards beyond those included in his famous list of necessary conditions of polyarchy (Dahl 1971: 3, 1989: 220-22).²¹ Thus, the entire quest to conceptualize the quality of democracy can be framed as none other than the present day version of the problem with which theorists of democracy have always grappled: the gap between democratic ideals and realities, and the specification of realistic democratic standards. Or, to be more precise, the challenge is to specify democratic standards that are realistic but higher than those associated with the established minimal definition of democracy and that, since there is no reason to restrict the applicability of such a standard, are applicable to all countries as those associated with the established minimal definition of democracy.²²

This framing plays an essential role in the broader process of conceptualization. It anchors the conceptual work in an established and broadly shared tradition of thought and explicitly formulates the relevant principles. In brief, it clarifies *what* needs to be conceptualized. The transition between this framing of the conceptual challenge to the elaboration of concepts proper is far from straight-forward, however. Some conceptual decisions necessarily hinge on auxiliary assumptions that either clarify or supplement the basic conception of democracy discussed so far. And, for reasons of space, it is not possible to discuss each of these assumptions. Nonetheless, it is possible to cut through some of the inherent complications of deriving concepts from the assumptions posited in this section by drawing on democratic theory, as developed by political scientists but also political philosophers and jurists. The debates among these theorists of de-

21 Going beyond the defining features of polyarchy, Dahl (2003: 17-20, 81-82, 2006: Chs. 5, 6 and 7, 2009: 5) evaluates politics in the United States in light of a range of factors, such as the unequal representation of voters, limitations on the power of Congress, and the impact of economic factors and, more broadly, argues for the relevance of “the ultimate popular control over the agenda.”

22 Put in terms of the useful language of Adcock and Collier (2001: 530-33), given that the “systematized concept” of democracy provided by a minimal definition of democracy does not fully capture the meaning of the “background concept” of democracy and should not be confused with democracy *tout court*—the basic impetus of the entire literature on the quality of democracy—what is needed is a revisiting of the background concept of democracy and a revision of the systematized concept that more adequately conveys the meaning of democracy.

mocracy show that we face some basic options in conceptualizing democracy and how these main options are associated with distinct conceptions of democracy. Moreover, these theorists offer many insights regarding how to move from principles to well specified democratic standards; they even offer useful leads regarding the design of indicators that could be used in measurement. Indeed, given that the issues discussed in the literature on the quality of democracy in comparative politics is fairly well-trodden ground in democratic theory, it is surprising that the authors discussed in Section 1 barely engage with democratic theory. Thus, in what follows, I consider this literature in light of the unified approach to the quality of democracy outlined here and make a case for a concept of democracy that goes beyond a minimal definition of democracy as well as for rejecting some alternatives that correspond to conceptions of democracy that are currently widely held in Western countries and in particular in the United States.

3. Beyond a Minimal Definition of Democracy I: Government Decision-Making

A seamless segue between a minimal and a broader definition of democracy is suggested by Bobbio (1987: 24) when he states that “the only way a meaningful discussion of democracy, as distinct from all forms of autocratic government, is possible is to consider it as characterized by a set of rules (primary or basic) which establish *who* is authorized to take collective decisions and which *procedures* are to be applied” in making collective decisions. This statement suggests that democracy is not only about *who* decides, that is, a matter of government formation, the concern addressed by a minimal definition of democracy. Thus, it takes a big step toward a broader definition of democracy. But the suggestion that democracy is also about *how* decisions are made, that is, a matter of government decision-making, does not introduce a radical break with a minimal definition of democracy, retaining a focus both on representative government and on procedures directly pertaining to the political process. And maybe for this

reason a proposal to consider what democratic criteria should be used in assessing government decision-making does not provoke much resistance. But if few scholars argue that the concept of democracy should not be extended to encompass features of government decision-making, scholars are quite divided regarding what constitutes democratic government decision-making. Indeed, scholars tend to adopt either a majoritarian or a constitutional conception of democracy,²³ and, based on their conception of democracy, specify democratic criteria relevant to government decision-making in notably different ways.

3.i. A Majoritarian Conception of Democracy

Democratic theorists who adopt a majoritarian conception of democracy build on the substantive assumption about democracy I am relying on to reconceptualize the quality of democracy.²⁴ That is, they take democracy to be a characteristic of political systems that embody the value of political equality, in the sense that all citizens should have equal weight in the making of such legally binding decisions, and the value of political freedom, in the sense that citizens should have ultimate control over what issues are decided through the decision-making process. Moreover, through informal and formal deduction, they show that this substantive assumption—nicely summarized in the “one person, one vote, one value” slogan—is met only by a specific set of institutions for: i) the allocation of seats in decision-making bodies, and ii) the making of decisions by decision-making bodies (Kelsen 1945: 296-98, McGann 2006: Chs. 2, 3 and 4, Przeworski 2010: Ch. 6).

Regarding the allocation of seats in decision-making bodies, an institutional feature that offers a bridge between the functions of government

23 The distinction between a majoritarian and a constitutional conception of democracy is made by Dworkin (1996: 15-18). The same distinction underlies Ferrajoli's (2011a: 31-37) contrast between a political and a juridical conception of democracy and Bellamy's (2007) contrast of political to legal constitutionalism.

24 On this conception of democracy, see Kelsen (1945: 283-300), Dahl (1989), McGann (2006), Bellamy (2007), and Przeworski (2010: Chs. 2 and 6).

formation and government decision-making, democratic values are best institutionalized through an electoral system that ensures proportionality in the number of votes gained by parties and the number of seats allocated to parties. In turn, regarding the actual making of government decisions or what might be called the structure of government (Przeworski 2010: 125), democratic values are most approximated when legislative power regarding all matters of normal politics resides fully in a unicameral chamber in which decisions are based on majority rule or, to put it in negative terms, democracy is diminished by countermajoritarian institutions (Bickel 1962), that is, institutions that do not represent the preferences of the majority, such as presidents with strong legislative powers, upper chambers with strong powers, and rigid constitutions and courts with the power of judicial review to address issues beyond democratic rights and fundamental rights. Indeed, jointly, these institutional features ensure that the pluralism of society is reflected in the bodies of representative government, that the diversity of views on policy matters is brought to bear on decision-making, and that power is exercised by elected authorities and not by other actors within the State.²⁵

Deviations from these conditions, which necessarily curtail the power of a majority of citizens that prefer to change the status quo, are practically inevitable. And the implication of these deviations from pure majority rule, for example, whether they have the same meaning in the context of all substantive governmental decisions, is a matter of ongoing discussion. For example, scholars who underline the problematic nature of countermajoritarian institutions differ on such issues as the proper scope of judicial review, that is, the power of the courts to decide whether the laws passed by elected officials are constitutionally valid. Dahl (2003: 54-55,

25 O'Donnell's (1994) discussion of “delegative democracy” highlights the negative impact on the quality of democracy of the concentration of legislative power in the hands of presidents and thus is consistent with this argument. Indeed, the problem with a delegative democracy is that the views of losers in presidential elections are institutionally excluded for a fixed period of time, an exclusion that is not needed, and that the role of parliament, the premier site for ongoing debate among parties with plural interests and ongoing interaction among majorities and minorities, is reduced. But O'Donnell's (1994) discussion of delegative democracy only touches on the issue of how to secure pluralism in representative institutions, which is only one part of the argument made here.

152-54) argues that courts with strong powers of judicial review are inconsistent with democracy but also asserts that “a supreme court should ... have the authority to overturn ... laws ... that seriously impinge on any fundamental rights that are necessary to the existence of a democratic political system.” And Przeworski (2010: 126, 145) argues, along similar lines, that democracy is hindered when “supermajoritarian protection of the status quo extends to purely distributive issues that do not entail any fundamental rights,” that “rights can be and most often are guarded separately,” and that “explicit rules should regulate which issues should be decided by which criteria.” But others argue that issues of normal politics cannot be neatly separated from constitutional questions, that disagreements about rights are unavoidable and that, since some procedure has to be used to sort through such disagreements, the only procedure that is consistent with democracy is one in which legislators and not judges make such decisions (Bellamy 2007: 20-26, Ch. 6).²⁶ Thus, scholars who advocate a majoritarian conception of democracy differ somewhat on how to address deviations from pure majority rule. Nonetheless, the democratic criteria pertaining to government decision-making that are consistent with a majoritarian conception of democracy are quite clear and, as shown next, differs considerably from the proposal made by scholars who adopt a constitutional conception of democracy.

3.ii. A Constitutional Conception of Democracy

A constitutional conception of democracy largely resembles a majoritarian conception of democracy but adds a point seen as neglected in a majoritarian conception: “there cannot be democracy without the rule of law” (Ferrajoli 2011a: 17, my translation). Furthermore, in line with the well-known contrast between the rule of law and the rule of men, a constitutional conception of democracy gives primacy to the law over politics, subordinates democracy to the rule of law, and holds up the ideal of con-

²⁶ These two positions correspond, respectively, to the views of legal scholars Ely (1980) and Waldron (1999: Part III, 2006).

stitutional democracy as superior to the ideal of pure democracy based on the “majoritarian premise” (Dworkin 1996: 15-18, Murphy 2007, Ferrajoli 2011a: 44-45, 49, 2011b). Therefore, theorists who adopt a constitutional conception of democracy propose democratic criteria relevant to government decision-making that differ considerably from those derived from a majoritarian conception of democracy, especially with regard to the structure of government.²⁷ Indeed, the ideal of constitutional democracy is seen as requiring a rigid constitution—that is, a constitution that is hard to change—that specifies the content of what legislators cannot do and must do, and that mandates that the process of government decision-making should involve a system of checks and balances that includes, as a key element, courts with the power of judicial review, that is, precisely the sort of countermajoritarian institutions that are a matter of concern from the perspective of a majoritarian conception of democracy. In positing democratic criteria regarding government decision-making, we face a clearly articulated choice.

The criteria derived from a constitutional conception of democracy respond to a laudable motivation—to avoid abuses of power and protect the weak through the law—and are widely promoted in the West. But there are some key problems with this conception, and its associated criteria, that deserve discussion in some detail. First, the counterposition of the rule of law to politics, which lies at the heart of a constitutional conception of democracy and the critique of a majoritarian conception of democracy made by advocates of a constitutional conception, is questionable. As advocates of a majoritarian conception of democracy argue, “Only if conflicting political actors seek to resolve their conflicts by recourse to law, does law rule” (Maravall and Przeworski 2003: 3, 9). And inasmuch as politicians accept democratic rules of the games, as specified by advocates of a majoritarian conception of democracy, democracy itself has its own internal checks that endogenously constrain rulers (Gargarella 2003: 160). On the one hand, the need to win a majority of votes and retain the sup-

²⁷ With regard to the allocation of seats in decision-making bodies, there is actually agreement that an electoral system that ensures proportionality is a best means to ensure the value of political equality (Ferrajoli 2011a: 179-8).

port of these voters makes politicians attentive to the rights of the majority. On the other hand, the prospects of alternation in office, that is, of majorities becoming minorities and minorities becoming majorities, induces a consideration of the preferences of minorities and moderation (Bellamy 2007: 42-43, Przeworski 2010: 145). Thus, the critique of a majoritarian conception of democracy for failing to acknowledge the importance of the rule of law for democracy due a reliance on what Ronald Dworkin (1996: 15-18) calls the “majoritarian premise” is flawed. Rather, as José María Maravall and Przeworski (2003: 9) argue, “there is no intrinsic conflict between majoritarianism and the rule of law.”²⁸

Second, and relatedly, the assumption made by advocates of a constitutional conception of democracy that the excesses of politics can be externally constrained by actors who are insulated from the imperatives of democratic politics and who operate, as Luigi Ferrajoli (2011a: 211, 2011b: 363) puts it, as an external counter-power, is questionable. There is no reason to believe that, when interests are at stake, any actors within the State will truly be above politics. The conflicts and disagreements about what to do that permeate politics will equally affect judges exercising the power of judicial review. Indeed, even if judges are seen as bound by a constitution, they disagree about how to interpret the constitution—disagreements that are in part grounded in interests and ideology—and make decisions by a majority vote. The key difference, then, is that political arbitrariness is replaced by judicial arbitrariness and popular majorities are replaced by a majority of judges (even razor thin majorities, as in the common 5 to 4 decisions by the U.S. Supreme Court (Waldron 2006, Bellamy 2007: Chs. 2, 3 and 4). Moreover, because members of the different branches of government may collude with each other or share the same party identity, the idea that a system of checks and balances based on a dispersal of power between the executive and legislature, and between chambers of the legislature, does not necessarily limit the possibility of abuses of power (Przeworski 2010: 136-37). That is, an idealized understanding of the way

28 Bellamy (2007: 5, 53) makes the same point in stating that “the democratic process *is* the constitution” and “the rule of law simply is rule by democracy.” See also Dahl (2003: 39, 122) and Gargarella (2003).

political institutions might constrain the use and abuse of power by actors with interests raises questions about the realizability of the ideal of constitutional democracy.

Third, the preferability of the democratic criteria relevant to government decision-making that are consistent with a constitutional conception of democracy deserves scrutiny. Theoretically, the justification for taking power out of the hands of electoral majorities is weak, in that the claim that countermajoritarian institutions advance political values such as the rule of law better than the institutions consistent with a majoritarian conception of democracy is not supported. In turn, the empirical evidence does not support the view that countries with various supermajoritarian mechanisms outperform those that more closely approximate majority rule in terms of the avoidance of abuses of power and protection of basic rights (McGann 2006: Ch. 8, Przeworski 2010: 144-45, 159-60). Thus, it is critical to note that, by placing constitutions above democracy, a constitutional conception of democracy introduces certain elements that do not deliver on their purported gains but do offer a standard for democratic government decision-making that is lower than the one proposed by advocates of a majoritarian conception of democracy. Indeed, while a majoritarian conception of democracy takes a simple view of constitutions—as Dahl (2003: 39) puts it, “the legitimacy of the constitution ought to derive solely from its utility as an instrument of democratic government—nothing more, nothing less”—the decision to place constitutions above democracy leads advocates of a constitutional conception of democracy to favor a judicialization of politics, which takes power from legislators and gives it to judges, and to call more generally for countermajoritarian institutions that necessarily limit the power of electoral majorities. Thus, the concept of constitutional democracy that is proposed by advocates of a constitutional conception of democracy should be seen as what it is: a hybrid of democracy and constitutionalism that conjoins different principles (Murphy 2007: 2, Ferrajoli 2011a: 207-13) and that, compared to the concept of democracy proposed by advocates of a majoritarian conception of democracy, is a diminished form of democracy, a democracy constrained by juristocracy (Hirschl 2004) and the power of other countermajoritarian institutions.

4. Beyond a Minimal Definition of Democracy II: The Social Environment of Politics

A second focus in the discussion about the concept of democracy concerns the limits of strictly procedural conceptions of democracy, that is, that consider democracy as a method or means in the realm of politics, whether such procedures pertain only to the formation of government, include in addition government decision-making, or extend even more broadly to other facets of the political process.²⁹ This discussion is more complicated than the discussion about the democratic process addressed in the previous section and touches on more controversial issues, such as the relationship between process and outcome or, in other words, the formal and substantive aspects of politics. And partly because the move beyond a strictly procedural conception of democracy necessarily pushes the discussion into the terrain of such controversies, this discussion has provided little by way of guidance concerning specifics. Indeed, reluctance to even consider the relationship between politics and its social environment as relevant when conceptualizing democracy has stood in the way of any sort of a detailed debate about what factors might be relevant and in what ways such factors might be relevant. But the limits of purely procedural conceptions of democracy are too important to simply disregard. Moreover, there actually is a debate about how the social environment of politics can be incorporated into a concept of democracy that helps to clarify the broad options we face.

²⁹ A critical issue that deserves further discussion is where to draw a line regarding the aspects of the political process that are evaluated in terms of the concept of democracy and hence how to delimit the concept of democracy. Kelsen (1945: 269, 282, 299) offers an insightful suggestion when he states that, the common idea of three functions of the State aside, “there are not three but two basic functions of the State: creation and application (execution) of law,” and that while “democracy requires that the legislative organ should be given control over the administrative and judicial organs,” “execution (administration and judiciary) ... [should follow] ... the postulate of legality ... [and not] ... the ideal of democracy.” For a similar response, of Weberian inspiration, see Mazzuca (2010: 342-45).

4.i. A Substantive Conception of Democracy

One standard response to procedural conceptions of democracy is to make a case for adding, alongside any procedural criteria, a substantive dimension to the concept of democracy. In effect, a number of scholars hold that “democracy is a substantive, not a merely procedural, ideal” (Dworkin 2006: 134, 1996: 7-35) and, hence, that a definition of democracy that addresses only procedural aspects of politics offers an inadequate account of the nature and value of democracy. Concerning the nature of democracy, these scholars argue that procedural definitions fail to adequately acknowledge the role of minorities. For example, Dworkin (2006: 131) states that “There is no guarantee that a majority will decide fairly; its decisions may be unfair to minorities whose interests the majority systematically ignores. If so, then the democracy is unjust but no less democratic for that reason.” And, making the same point, Ferrajoli (2011b: 356) holds that “Even a system in which the majority decides to do away with a minority can, according to ... a [procedural] criterion, be considered ‘democratic.’” Furthermore, these authors see procedural definitions as being incoherent, because “It is always possible for the democratic process [to] be revoked by means of the democratic process itself” (Ferrajoli 2011b: 357). In turn, concerning the value of democracy, procedural definitions of democracy are seen as either unable to support any axiological claim—Dworkin (2006: 155) suggests that there is simply no such thing as “a purely procedural account of political fairness”—or supporting values that are less important than those associated with a substantive conception of democracy—for Ferrajoli (2011a: 19-20, 2011b: 360) a procedural conception of democracy only touches on secondary rights, while a substantive conception of democracy addresses primary rights. In a nutshell, critics of a procedural conception of democracy hold that the general problem with such a conception is that it “separates procedure from substance” (Dworkin 2006: 155) and that the solution is to recognize that democracy is not only about procedures, that is, *who* is entitled to make legally binding decisions and *how* such decisions are made, but also about the substance or content of the decisions, that is, *what* is decided (Ferrajoli 2011a: Ch. 13, 2011b: 358).

This critique of procedural definitions of democracy missed the mark, however. Concerning the nature of democracy, the charges against a procedural conception of democracy simply do not hold. For example, Kelsen (2000 [1929]: 106), who advocated a procedural conception of democracy well before Joseph Schumpeter did, also emphasizes that “The majority presupposes by its very definition the existence of a minority” and that “It is not democratic, because against the principle of majority, to exclude any minority from the creation of the legal order” (Kelsen 1945: 287; see also 2000 [1929]: 100-04). Likewise, Bobbio (2003: 460, my translation) insists on the importance of a procedural conception of democracy but also states that the rules of democracy include that “no decision adopted by the majority should limit the rights of minorities, particularly the right of a minority to eventually become a majority.” And it is hard to read Dahl (1966, 1971) and not to come away with a sense that the role of opposition is intrinsic to democracy. Moreover, to state that a procedural conception of democracy leads to the incoherent position of holding that democratic procedures can be used to abolish democracy is to equate a procedural conception of democracy with the “one person, one vote, one time” slogan and to ignore that procedural definitions of democracy routinely specify that elections should be “frequent” or “regular” events (Dahl 1989: 171-73, 221, Przeworski et al. 2000: 15). In short, some standard shortcomings attributed to a procedural conception of democracy can and have been addressed without breaking with a procedural approach.

Critiques of a procedural conception of democracy for not providing a basis for making a case about the value of democracy would appear to be more on target. After all, Schumpeter’s (1942: 242) unequivocal statement that the “democratic method” is “incapable of being an end in itself, irrespective of what decisions it will produce” appears to be a concession to critics of a procedural conception of democracy. But Schumpeter’s instrumental approach is itself open to question. Inasmuch as it makes the value of democracy hinge on the results that could also be associated with other forms of government (e.g. policies that improve the situation of the poorer sectors in society), it makes the value of democracy hinge on something that is not distinctive of democracy. And, more importantly, as Kelsen (1955:

4-5) notes, Schumpeter’s instrumental approach fails to fully acknowledge the radical implications of a procedural conception of democracy. The crux of a procedural conception of democracy is that it breaks with the assumption of an instrumental approach, that the results of the political process can be taken as a given, as though there were certain absolute standards that are known independently of the political process, and hence that different means should be assessed in terms of their ability to generate a given result (Kelsen 2000 [1929]: 106-09, 1955: 4-5). Indeed, in place of such a view, a procedural conception of democracy stresses that what a collectivity prefers can only be ascertained through a political process and that only a process based on the principles of political freedom and equality recognizes the autonomy of individuals and treats individuals as the best judges of their interests (Dahl 1989: Ch. 6 and 7, Bobbio 2003: 455-58). And therein lies the key value of democracy understood in procedural terms.³⁰

In brief, the critique of procedural definitions of democracy offered by scholars who propose to include a substantive component in a definition of democracy is problematic. And hence the proposed alternative of augmenting a procedural definition of democracy by adding a substantive component to such definitions is, predictably, problematic as well. Because advocates of a substantive conception of democracy posit that the substance or content of the decisions, that is, *what* is decided by the government, is more important than the procedures for decision making, that is, *who* is entitled to make legally binding decisions and *how* such decisions are made—matters of substance are “primary” and those of procedure are “secondary”—the introduction of a substantive component is the source of an irresolvable tension. Indeed, inasmuch as democratic theorists posit that there are certain “things that majorities are forbidden, or conversely obliged, to decide” and posit that “the content of democracy” includes everything from the prohibition of the death penalty and the right to privacy and intimacy to the right to work, health and education (Ferrajoli 2011b: 357, 360, 2011a: Ch. 15), the substantive components of democracy necessarily trump the procedural component of democracy

³⁰ For more on the value of a procedural conception of democracy, see Dahl (1971: Ch. 2, 1989: Ch. 12), Bobbio (1987: 41-42, 2003: 457-58), and Przeworski (1999).

and the scope for democratic decision-making is narrowed. Thus, though Dworkin (2006: 155) argues that a procedural conception is flawed “because it separates procedure from substance,” it is actually the critics of a procedural conception of democracy—authors like Dworkin himself and Ferrajoli—who delink procedure from substance by emptying the political process of its main function: the determination of the content of policies. As a researcher who decides the result of an experiment without conducting the experiment and hence treats the scientific method as dispensable, a substantive conception of democracy shortcuts the democratic process and contradicts the essence of democracy: the determination of the content of public policy by means of a democratic process. And this contradiction simply makes a substantive conception of democracy untenable.

4.ii. A Contextualized Procedural Conception of Democracy

The problems with proposals to move beyond strictly procedural conceptions of democracy by incorporating a substantive component in the definition of democracy notwithstanding, there is still a powerful reason for positing democratic criteria that are not included in a strictly procedural conception of democracy. As remarked above, it makes sense to follow the convention of considering democracy as a political concept and to recognize, as Przeworski (2010: 67) puts it, that democratization is “a political, not a social, revolution.” Thus, it is crucial to think of democracy in political terms. But this emphasis on the political, in contradistinction to the social, also draws attention to a critical point. Inasmuch as democracy is a quality of the political process, it cannot be assumed to be unaffected by the broader society in which it occurs. And hence it is imperative not to think of democracy in isolation of the broader society. That is, it is fundamental to recognize that even though democracy is a political concept, as Alain Touraine (1997: 35) insists, “we cannot divorce the political order from social relations”, and must address the impact on democracy of what Guillermo O’Donnell (2001: 26) refers to simply as “some general features of the overall social context.”

Responding to this concern, it is notable that advocates of a procedural conception of democracy frequently include, along with their specification of the procedures that are needed for a polity to be considered democratic, a series of elements that are usually seen as civil rights. For example, though Kelsen (2000 [1929]: 106) stresses that “democracy is only a *form*, only a *method*,” he also asserts that “A democracy without public opinion is a contradiction in terms” and hence that “intellectual freedom, freedom of speech and press and religion” are part of democracy (Kelsen 1945: 288, 1955: 3-4). Along similar lines, Bobbio (1984: 25) asserts that “even a minimal definition of democracy,” as the one he favors, requires that certain “so-called basic rights: freedom of opinion, of expression, of speech, of assembly, of association, etc. . . . must be guaranteed” (see also Bobbio 1984: 69-70, 1990: 38-39, 2003: 307-08). And even though Dahl (1971: 3, 1989: 221-22) always refers to his well-known list of necessary conditions of polyarchy as a list of “institutions,” this list includes several rights: freedom of expression, associational autonomy and alternative sources of information.

The position adopted by these authors, it bears highlighting, is quite distinct. It diverges from authors such as Schumpeter (1942: 271-72) and Seymour Lipset (Lipset and Lakin 2004: 21-23) who refuse to include, say, the freedom of speech in a definition of democracy and who argue that it is best to treat the freedom of speech as a possible consequence of democracy, a matter to be addressed empirically, rather than as something necessary for democracy. But it also diverges from authors such as Dworkin and Ferrajoli who place substantive issues ahead of process and end up with such a long list of rights that are held to be part of democracy—democracy is practically understood as being equivalent to the good life, by definition—that nothing of importance is left outside of the concept of democracy and hence potentially considered as a consequence of democracy—in substantive conceptions of democracy there is really little role left for any social science research or even for political choice. Indeed, what is distinctive of Kelsen, Bobbio and Dahl is that they make a measured case for including certain rights, that nonetheless gets around the contradiction of holding that democracy is about process yet that substance should trump process

because they treat these rights less as outcomes of the political process than as “necessary precondition for the mainly procedural mechanisms, which characterize a democratic system, to work properly” (Bobbio 1984: 25).³¹ That is, these authors provide a key insight concerning how the social environment of politics could be connected to, and incorporated in, the concept of democracy (see the distinct relationship between “The Social Environment of Politics” and the other components of democracy in Table 4).

The specific list of civil rights that deserves to be considered conditions of democracy is a matter that calls for further discussion, which exceeds what this paper can provide. It suffices to say that any list of civil rights should be kept brief and be restricted, as is the case of Dahl’s list, to those items that are required for the working of a democratic political process. But there is a more basic question concerning the specification of the conditions for the effective exercise of political rights that is worth flagging. The list of conditions formally identified by Kelsen, Bobbio and Dahl are all associated with liberalism. Hence it is important to ask, Are there any socio-economic factors that are necessary for the effective exercise of political rights? In this regard, it is not surprising that the status of socio-economic factors is usually seen as different from those rights highlighted by liberalism. For example, Dahl makes a basic distinction between, on the one hand, elements that are “integral” to democracy in that they are “an essential part of the very conception of democratic process itself” and that deserve to be labeled as “*primary political rights*”, and, on the other hand, elements that are “*external* to the democratic process but ... essential to the proper functioning of the process ... [and hence] necessary to it” (Dahl 1989: 167, 170). And Dahl (1989: 167) mentions as instances of the first category the right to free speech and freedom of assembly, and as an instance of the second category the “vastly unequal” access to “economic means and other crucial resources.” Similarly, Przeworski (2010: xiii,

31 It is noteworthy that even the strict proceduralist Schumpeter (1942: 269, 289-96) adds, in a rather ad hoc manner, a number of supplementary “conditions for the success of the democratic method” to his famous definition of democracy. Indeed, Schumpeter’s work exemplifies the difficulties of consistently sticking with a purely procedural definition.

66, 73, 169) distinguishes more succinctly between rights and conditions. Thus, it is important to recognize the distinct status of socio-economic factors in a discussion of the concept of democracy.

Table 4. A Reconceptualization of the Quality of Democracy II. The Concept of Democracy

Concept	Component of the Political System	Institutions, Rights and Conditions	Democratic Standards
Democracy	Access to Government Offices	Elections	Elections as the only means of access to government offices
		Quality of Elections	Elections devoid of violence or fraud, and based on the universal right to vote and the right to run for office without proscriptions
	Government Decision-making	Seat Allocation	Elections with proportional representation
		Structure of Government	Legislative decisions (regarding normal politics) are made in a unicameral legislature by simple majority
	The Social Environment of Politics *	Civil Rights	Freedom of expression, access to alternative sources of information, and associational autonomy
		Socio-economic Conditions **	Prevention of the conversion of socio-economic inequality into political inequality, and minimum level of basic capabilities

Note: (*) The rights and conditions that are part of the Social Environment of Politics do not directly contribute to Democracy; rather, they affect Democracy through their impact on the two spheres of politics. (**) Socio-economic Conditions could be seen as shaping the Social Environment of Politics directly and/or indirectly, through its impact on Civil Rights.

On terminology, the following clarifications are in order. The term “government” is not used, as is frequent, to refer only to the executive, but rather to encompass the top decision making offices in the executive and legislative branches of government. A country that meets the democratic standards relevant to the access to government offices should be called an “electoral democracy.” The democratic standards relevant to the other two aspects are the new concerns pertaining to the “quality of democracy.” However, both changes toward “electoral democracy” and improvements in the “quality of democracy” are instances of “democratization.”

However, there are strong reasons not to discard socio-economic factors from the concept of democracy. Dahl (2011) has repeatedly stressed that

“inequalities in economic and social resources” are a problem for democracy “because those with greater resources naturally [tend] to use them to influence the political system to their advantage” and because “the existence of such inequalities [constitute] a persistent obstacle to the achievement of a satisfactory level of political equality.” Likewise, Przeworski (2010: 68, xiv, 66) notes that “socioeconomic inequality has ways of infiltrating itself into the political realm” and that “many people do not enjoy the conditions necessary to exercise” their citizenship rights. Indeed, there is evidence to suggest that actors with economic power are able to convert their advantages into political power, exerting a disproportional influence compared to common citizens on the process of elections and government decision-making (Przeworski 2010: Ch. 4, 2011).³²

Once the full impact of the socio-economic context on politics is acknowledged, it is a small step to formally incorporate some elements specifically related to the socio-economic conditions of politics in the concept of democracy, much as has been suggested with regard to certain civil rights. Purists would be right in pointing out that such a step could lead to an error. But it is also true that the exclusion of socio-economic factors from the concept of democracy leads to the probably larger error of formalism, that is, the exclusive focus on form when the assumption that formal equality ensures equal opportunity does not hold. Indeed, since the choice of simply ignoring the social environment of politics is not cost free, it is only prudent to focus on “not just rights but also conditions” (Przeworski 2010: 66) and to entertain the possibility that these conditions are not mere additional factors that would make for a more perfect democracy but rather fundamental conditions that have the potential of altering how we think about the democratic status of a country (Dahl 2006: 75-76).³³

32 Though the deleterious impact of socio-economic inequality on democracy is a regular feature in discussions within Latin America, there is nothing to suggest that it is a distinctively Latin American problem. For discussions in a Latin American context, see Weffort (1992), Gargarella (2003: 162-65), and Nun (2003: Chs. 14, 21 and 22); for discussions in other contexts, see Heller (2000 [1928]), Lindblom (2001: Ch. 17), and Dahl (2006: Ch. 5).

33 This is the possibility that Dahl (2006: 75-76) is concerned about when he asks, “Might increasing political inequality push some countries—including the United States [i.e. countries that meet a minimalist standard of democracy]—below the threshold at which we regard them as ‘democratic,’ even though they may remain well above the level at which we can reasonably designate a

Much work is needed to specify how socio-economic conditions might be incorporated into a concept of democracy in such a way as to avoid the problem of a substantive conception of democracy. One possibility is to frame standards in a negative way, by specifying the key mechanisms that are required for “*insulating* public policies from whatever material inequalities exist” (Tilly 2007: 118) and containing the transformation of “socioeconomic inequality ... into political inequality” (Przeworski 2010: 93, 98). Examples of such mechanisms include the public financing of parties and candidates, the provision of equal access of candidates to the mass media, limits on campaign donations as well as outright bans on donations from companies that do business with the state, the regulation of lobbying, and bans on the use of state resources by incumbents.³⁴ Another possibility is to posit, in a more positive vein, that socio-economic conditions are preconditions of democracy, whether directly, as is argued about some civil rights (Sen 1999: Chs. 1 and 4, O’Donnell 2010: Ch. 9), or indirectly, in the sense that some socio-economic conditions can be considered as a precondition for the effective exercise of civil rights (Bobbio 2003: 545). In any case, the core idea is to grasp how the differential capacity to exercise political rights due to socioeconomic inequality violates the principle of political equality and hence to keep the focus on the political process.

In sum, there are good reasons to move beyond a strictly procedural definition of democracy but to opt for what I have labeled a contextualized procedural conception of democracy, in line with the Kelsen-Bobbio-Dahl tradition, rather than a substantive conception of democracy. The outcomes to which a substantive conception of democracy draws attention are all fundamental. But they deserve to be treated separately. Most fundamentally, including a long list of civil and social rights into a definition of democracy contradicts the essence of democracy as a set of procedures for determining the content of public policy. Indeed, just

country as ‘authoritarian,’ or a dictatorship, or the like?”

34 This last item is critical. Indeed, the conversion of political power into economic power is the other side of the coin of the standard problem in capitalist economies of the conversion of economic power into political power.

as an election is not deemed to be democratic because the “right candidate” wins, a political system should not be deemed democratic only if it adopts the “right policies.” Moreover, civil and social rights might be advanced without democracy and hence it is recommendable to break down the compound concepts of liberal democracy and social democracy and assess empirically how democracy compares to other political systems in the promotion of civil rights and social rights more broadly conceived. Indeed, it is crucial to avoid making democracy synonymous with all that might be considered good about politics. At the same time, there are reasons to incorporate the social environment of politics into a concept of democracy, if this is done in a more narrow and structured way than is common in substantive conceptions of democracy, by focusing on how the social environment of politics conditions the effective exercise of political rights. In a nutshell, the challenge is to bring the social environment of politics in to a conceptualization of democracy while maintaining the focus on political institutions.

5. Conclusion

The literature on the quality of democracy seeks to broaden the agenda of empirical research on democracy that, since the early 1960s, has been by and large concerned with democracy understood in minimalist terms. However, the conventional approach to conceptualizing the quality of democracy suffers from some fundamental problems, has led to a proliferation of somewhat ambiguous proposals regarding how to conceptualize the quality of democracy, and does little to orient research on what is undoubtedly a fundamental political question in our age in a way that is likely to be productive. It is premature to claim that “The study of democratic quality ... provides a new unifying theme for comparative politics” (Roberts 2009: 205). We currently lack a broad concept of democracy that can rival the minimal definition of democracy that has served researchers so well for many decades and that clearly identifies and delimits the subject matter of a new agenda of research on the quality of democracy.

Responding to this assessment of the state of the literature, and seeking to foster a discussion that holds the promise of conceptual progress, I first recast the problem of the quality of democracy as none other than the present day version of the problem with which theorists of democracy have always grappled, the gap between democratic ideals and realities, and, more specifically, as the specification of realistic democratic standards beyond those associated with the established minimal definition of democracy. Thereafter, relying on a conception of democracy as a synthesis of political freedom and equality, I proposed a broadened concept of democracy by spelling out the implications of this substantive assumption with regard to government decision-making and the social environment of politics (see Table 4). As shown, theorists of democracy clarify the choices we face in seeking to go beyond a minimal definition of democracy. But, as suggested, there are also strong grounds for discarding some common ways of conceptualizing democracy and opting for others.

The research agenda on the quality of democracy is grappling with issues that could be the spur for much fertile theorizing in the field of comparative politics and the normative issues at stake could hardly be bigger. Research on democratization has essentially been concerned with the role and the quality of elections, and has focused on the origins and durability of political systems in which high government offices are accessed through free and fair elections held on a frequent basis. But actual democracies entail a set of practices that are not settled once and for all—the distinction between democracy as an ideal and actual democracies has never been and surely never will be fully bridged—and hence democratization is a voyage with an always receding horizon. This is what the study of the quality of democracy is all about. Yet, if we aim to enter this new terrain of political inquiry and generate cumulative knowledge, we must first ask and answer with some clarity the question, What is the quality of democracy? And, as this paper has sought to show, conceptualizing the quality of democracy involves complicated choices that deserve to be the subject of scholarly scrutiny and debate before considerable energy is devoted to empirical research.

References

- Adcock, Robert N. and David Collier. 2001. "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." *American Political Science Review* Vol. 95, N° 3: 529-46.
- Altman, David and Aníbal Pérez-Liñán. 2002. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries." *Democratization* Vol. 9, N° 2: 85-100.
- Barreda, Mikel. 2011. "La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina." *Política y Gobierno* Vol. 18, N° 2: 265-95.
- Beetham, David. 1999. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Beetham, David, Edzia Carvalho, Todd Landman, and Stuart Weir. 2008. *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide*. Stockholm: International IDEA.
- Bellamy, Richard. 2007. *Political Constitutionalism: A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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* Vol. 20, N° 1: 28-55.
- Berlin, Isaiah. 2002 [1958]. "Two Concepts of Liberty," pp. 166-217, in Isaiah Berlin, *Liberty*, edited by Henry Hardy. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Bickel, Alexander M. 1962. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Bobbio, Norberto. 1987. *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- , 1990. *Liberalism and Democracy*. London: Verso.
- , 1991. *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.
- , 2003. *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Bogaards, Matthijs. 2011. "Where to Draw the Line? From Degree to Dichotomy in Measures of Democracy." *Democratization*. doi: 10.1080/13510347.2011.613563

- Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel, Lisa Müller, Heiko Giebler and Bernhard Wessels. 2011. *Democracy Barometer. Methodology*. Aarau: Zentrum für Demokratie.
- Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel, Lisa Müller and Bernhard Wessels. 2011. "The Democracy Barometer: A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research." *European Political Science*. doi: 10.1057/eps.2011.46
- Collier, David and John Gerring (eds.). 2009. *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*. New York: Routledge.
- Collier, David and Steven Levitsky. 1997. "Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* Vol. 49, N° 3: 430-51.
- Costa Pinto, António, Pedro C. Magalhães and Luís de Sousa. 2011. "Is the Good Polity Attainable? Measuring the Quality of Democracy." Symposium in *European Political Science*. doi:10.1057/eps.2011.45
- Dahl, Robert A. 1966. "Preface," pp. xiii-xxi, in Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- , 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- , 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- , 2003. *How Democratic is the American Constitution?* Second Edition. New Haven: Yale University Press.
- , 2006. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- , 2009. "A Conversation with Robert A. Dahl [Interview by Margaret Levi]." *Annual Review of Political Science* Vol. 12: 1-9.
- , 2011. "Democracy," *Encyclopædia Britannica Ultimate Reference Suite*. Chicago, IL: Encyclopædia Britannica.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino. 2004. "The Quality of Democracy: An Overview." *Journal of Democracy* Vol. 15, N° 4: 20-31.
- Dworkin, Ronald. 1996. *Freedom's Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 2006. *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Ely, John Hart. 1980. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Escobar, Modesto. 2011. "La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* Vol. 133: 59-80.
- Ferrajoli, Luigi. 2011a. *Principia Iuris: teoría del derecho y de la democracia*. Vol. 2. *Teoría de la Democracia*. Madrid: Trotta.
- , 2011b. "The Normative Paradigm of Constitutional Democracy." *Res Publica* Vol. 17, N° 4: 355-67.
- Gargarella, Roberto. 2003. "The Majoritarian Reading of the Rule of Law," pp. 147-167, in José María Maravall and Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge MA: MIT Press.
- Hansen, Mogens Herman. 1992. "The Tradition of the Athenian Democracy A. D. 1750- 1990." *Greece & Rome* Vol. 39, N° 1, Second Series: 14-30.
- Heller, Hermann. 2000 [1928]. "Political Democracy and Social Homogeneity," pp. 256-65, in Arthur Jacobson and Bernard Schlink (eds.), *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*. Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Holden, Barry. 1988. *Understanding Liberal Democracy*. Oxford, U.K.: Philip Allan.
- Kaiser, André, Matthias Lehnert, Bernhard Miller and Ulrich Sieberer. 2002. "The Democratic Quality of Institutional Regimes: A Conceptual Framework." *Political Studies* Vol. 50, N° 2: 313-31.
- Kelsen, Hans. 1945. *General Theory of Law and State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1955. "Foundations of Democracy." *Ethics* Vol. 66, N° 1: 1-101.
- , 2000 [1929]. "On the Essence and Value of Democracy," pp. 84-109, in Arthur Jacobson and Bernard Schlink (eds.), *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*. Berkeley, Cal.: University of California Press.

- Kitschelt, Herbert, Kirk Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas and Elizabeth Zechmeister. 2010. *Latin American Party Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Levine, Daniel H. and José E. Molina. 2011a. "Evaluating the Quality of Democracy in Latin America," pp. 1-19, in Daniel Levine and José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Col. Lynne Rienner Publishers.
- , 2011b. "Measuring the Quality of Democracy," pp. 21-37, in Daniel Levine and José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Col. Lynne Rienner Publishers.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- , 2011. "Democratic Quality in Stable Democracies." *Society* Vol. 48, N° 1: 17-18.
- Lindblom, Charles E. 2001. *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin and Jason M. Lakin. 2004. *The Democratic Century*. Norman, OK.: University of Oklahoma Press.
- Maravall, José María and Adam Przeworski. 2003. "Introduction," pp. 1-14, in José María Maravall and Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.
- Mazucca, Sebastián. 2010. "Access to Power Versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America." *Studies in Comparative International Development* Vol. 45, N° 3: 334-57.
- McGann, Anthony J. 2006. *The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Merkel, Wolfgang. 2004. "Embedded and Defective Democracies." *Democratization* Vol. 11, N° 5: 33-58.
- Morlino, Leonardo. 2004a. "What is a 'Good' Democracy?" *Democratization* Vol. 11, N° 5: 10-32.
- , 2004b. "'Good' and 'Bad' Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* Vol. 20, N° 1: 5-27.

- Munck, Gerardo L. 2011. "Democratic Theory After *Transitions From Authoritarian Rule*." *Perspectives on Politics* Vol. 9, N° 2: 333-43.
- , 2012. "The Origins and Durability of Democracy," pp. 3-20, in Peter Kingstone and Deborah J. Yashar (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics*. New York: Routledge Press.
- Murphy, Walter F. 2007. *Constitutional Democracy: Creating and Maintaining a Just Political Order*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Nun, José. 2003. *Democracy: Government of the People or Government of the Politicians?* Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* Vol. 5, N° 1: 55-69.
- , 1998. "Horizontal Accountability in New Polyarchies." *Journal of Democracy* Vol. 9, N° 3: 112-26.
- , 2001. "Democracy, Law, and Comparative Politics." *Studies in Comparative International Development* Vol. 36, N° 1: 7-36.
- , 2004. "Why the Rule of Law Matters." *Journal of Democracy* Vol. 15, N° 4: 32-46.
- , 2010. *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Pettit, Philip. 1997. *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford, U.K.: Clarendon Press.
- Przeworski, Adam. 1999. "Minimalist Conception of Democracy: A Defense," pp. 23-55, in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*. New York: Cambridge University Press.
- , 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.
- , 2011. "Dinero, política y democracia," pp. 67-87, in Organization of American States (OAS), *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. México: Fondo de Cultura Económica and OAS.
- 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*. New York: Cambridge University Press.

- Ringen, Stein. 2007. *What Democracy is For: On Freedom and Moral Government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Roberts, Andrew. 2009. *The Quality of Democracy in Eastern Europe: Public Preferences and Policy Reforms*. New York: Cambridge University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. 2002 [1762]. *The Social Contract*, in Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract; and, The First and Second Discourses*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Skinner, Quentin. 2002. "A Third Concept of Liberty." *Proceedings of the British Academy* N° 117: 237-68.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Touraine, Alain. 1997. *What is Democracy?* Boulder, Col.: Westview Press.
- Vargas-Cullell, Jorge. 2011. "La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización." *Revista Latinoamericana de Política Comparada* Vol. 5: 67-94.
- Waldron, Jeremy. 1999. *Law and Disagreement*. New York: Oxford University Press.
- , 2006. "The Core of the Case against Judicial Review." *Yale Law Journal* N° 115: 1346-406.
- Weffort, Francisco C. 1992. "New Democracies, Which Democracies?" *Working Papers* N° 198, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for International Scholars, Latin American Program.

Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia

Marcus Andre 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)

La cuestión de la calidad de la democracia ha resurgido ocupando un lugar de relevancia en la literatura de la ciencia política contemporánea (Diamond e 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 los gobernantes por los electores o, de forma más amplia, el potencial de accountability que tienen los distintos arreglos institucionales.¹ A partir de los desarrollos 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

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

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.

¿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 institucional– 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

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.

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 el 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 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 científicos políticos

norteamericanos sobre su país y también se observa en gran parte de la literatura de política comparada. En tal sentido, lo más grave resulta su uso -marcado 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 representa 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 mas 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. Asimismo, identifiqué 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, tanto 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) e 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, la 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 está produciendo una "revolución constitucional" signada por la expansión global del Poder Judicial (Tate e 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 un ramo especializado 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 antimayoritarios 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

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

presuponen sociedades homogéneas. Así, se asume que cuanto mayor es la congruencia en la preferencia de los ciudadanos, tanto 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. representan mecanismos para la expresión de vetos de las minorías, los cuales introducen o robustecen elementos proporcionales en las democracias avanzadas.

Por último, el amplio proceso de descentralización que caracterizó a las democracias desde, por lo menos, la década del '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 una separación entre, por un lado, los objetivos y las propuestas de diseño institucional surgidas de la literatura de política comparada y, por otro, las prácticas institucionales y las transformaciones ocurridas en las democracias avanzadas.

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 desarrollos, aunque sean presentados como teorías libres de consideraciones normativas, contienen presupuestos de esa naturaleza. Sin embargo, como ha sido señalado anteriormente, esos presupuestos son frecuentemente ignorados y desconsideradas sus implicancias normativas. Esa brecha no debería causar sorpresa ya que expresa, la cada vez mayor, división que se produce entre los desarrollos 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 relacio-

nada 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 e Morlino, 2005).

En el caso de las nuevas democracias, la conclusión típica de la política comparada en la década del '80 era que tales bienes tangibles no lograban producirse debido, entre otros factores, a la persistencia del clientelismo. Así, por influencia del enfoque neoinstitucionalista, 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. Inegablemente, 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 produce muchas hipótesis testeables en el campo de la política comparada. Las contribuciones de Haggard y McCubbins (2001) refinan el planteo 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 e 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 *flexibility*. En un sistema en que el número efectivo de actores con capacidad de veto es amplio, los cambios en las políticas públicas re-

sultan difíciles, pero la credibilidad y, consecuentemente, la estabilidad de las políticas es alta. En otras palabras, un sistema con mayor *decisividad*, 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 e McCubbins, cuanto mayor es el número efectivo de actores con capacidad de veto, tanto 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 chances de que la política asuma la forma de bienes públicos. Un argumento similar es presentado 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 tendientes 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 e 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 implicancias 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 signada, 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 “decisividad”) de los gobiernos. Atributo fundamentalmente asociado con gobiernos de un solo partido, que cuentan típicamente con una mayoría simple (*plurality*) de electores y/o de bancas en el Poder Legislativo, y del que reciben un mandato para ejecutar cambios en las políticas. La responsabilización sería

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 tenían 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*.

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 cientistas 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 Comité 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 normativa era, por lo tanto, relativa a la concentración de la autoridad política, en este caso, en partidos responsables que pueden ser responsabilizados en las urnas por su desempeño. Recientemente, este planteo 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 son.⁶ Strom (2003) es uno de los analistas más prudente en la presentación de sus conclusiones y señala la presencia de *trade offs* normativos. El autor argumenta que los sis-

6 Hay excepciones importantes. Levy e 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).

temas 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 regimenes parlamentaristas, en particular los modelos tipo Westminster, los 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 incurrir en una mayor pérdida política en los casos de desvíos de representantes, pero tienen fuertes desincentivos 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 (presidentes 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 bastante ejemplificador el programa de investigación de Stepan sobre democracia y 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 funcionamiento de varias democracias que tienen una organización federal porque considera 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

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

está fuertemente escindido 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, parte importante de la política comparada.⁸ La investigación empírica realizada actualmente 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 e 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 clientelísticas para sus bases de apoyo electoral, produciéndose un escenario de “balcanización” del Estado. Ames concluye que la calidad de la democracia es baja debido a que los gobiernos no pueden ser responsabilizados por estos comportamientos debido a la multiplicidad de actores de veto. Para el autor, defectos del diseño institucional -representación proporcional con lista abierta, federalismo, presidencialismo y revisión judicial- generan una

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 testean, 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 fijas estaban 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).

baja capacidad de responsabilización. Tal como será discutido más adelante, 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. Más importante: en tales diagnósticos se basan 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.

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 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, vale enfatizar que el mayoritarismo como regla de la mayoría es un principio democrático básico y, por lo tanto, constitutivo de la democracia. 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

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

en gobiernos de un solo partido típicamente se sustentan en las mayores minorías, frecuentemente, dentro de un intervalo entre el 38% y el 45% (*Idem*, p. 30).

Powell (2000) recorre 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 como 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 (*policymaking*) sea el resultado de negociaciones y acuerdos post-electorales los cuales se dan en el ámbito de la coalición vencedora. La responsabilidad difusa resultante 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 quienes votan.

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). Asimismo, 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” a 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 la lengua utilizada 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 ciudadanos, quienes consideran que estos actúan tal como ellos mismos lo harían (Pitkin, 1967; Manin, Przeworski e 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 instrucción 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 esperar 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 necesario que los incentivos asociados al voto retrospectivo, y usados por el electorado, sean institucionalizados (Powell, 2000; McDonald e 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 responsabilizan por su desempeño. Todo lo que los electores precisan 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 formará gobierno-. Si ellos no esperan que su voto

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

afecte la formación del gobierno, no tienen ningún incentivo para votar estratégicamente. Segundo, el partido o la coalición vencedora deberá formar 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 post- electoral, o bien, hacen que se requiera de una interacción con otros actores institucionales con capacidad de veto.

Mientras que la responsabilización (voto retrospectivo) y los mandatos son fundamentales para el modelo mayoritario, el principio constitutivo del modelo proporcional es el de 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 de 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 e Vanberg (2000) demostraron, los sistemas proporcionales aseguran más congruencia 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 pre-condición para la existencia de gobiernos “responsabilizables” lleva 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 macrosocial 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

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

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, 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 por su vez está asociada a una cierta legitimidad de los gobernantes.

Elecciones constitucionales y modelos de democracia

La investigación neo-institucionalista reciente ha insistido en que las instituciones son endógenas -o sea, son escogidas por los actores participantes del juego político por sus consecuencias redistributivas- o pueden ser también, no es extraño, 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 articulación 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 decisio-

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-.

rio. 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 (o sea 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 facilita 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 máxi-

mizada, 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 post- electorales, de forma que queda comprometida la capacidad de identificar (identificabilidad) a los gobernantes futuros (*Idem*, pp. 29-30). Los diseños mayoritarios, al ofrecer 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

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 e 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 sustituto. En distritos de baja magnitud, la probabilidad de que se de esa situación es mucho mayor. Para analizar el efecto de las reglas electorales sobre la corrupción y la responsabilización, ver Adserá, Boix e 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.

de veto, concentran los poderes de agenda en el Ejecutivo y, por lo tanto, son más susceptibles de 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 la 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 Ejecutivo, el Legislativo y el 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 formación de gobiernos mayoritarios, tienen gobiernos unificados (parlamentarios), son unitarios y no realizan revisión judicial de las leyes. Asimismo, 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. Asimismo, 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 antimayoritarias, tales como agencias reguladoras independientes, constituciones escritas y

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

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

Calidad de la democracia y elección constitucional

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

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

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 e Spiller, 1996). El control procedimental es la única alternativa (McCubbins e Schwartz, 1984).

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, sobretodo, 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 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 intrapartidaria 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 solapan y son 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 solapados, 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, tanto más eficiente será el sistema político. Asimismo, cuando no utilizan 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 implicancias las cuales considera 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 constatan 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 Bundstag, 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 respecto de 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 e 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 de federalismo representan garantías de mayor gobernabilidad, y no de lo contrario. Lo mismo vale *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 como generar una estructura de incentivos que posibilite la minimización de *agency losses* entre ciudadanos y representantes.

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 del control social sobre los gobiernos, a los países con un diseño donde la autoridad política está concentrada. A pesar del antídoto desarrollado por la contribución de Lijphart, tal conclusión reproduce el juicio crítico hecho por los científicos

políticos norteamericanos en la postguerra 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 signados 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) tanto 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, tanto menor los riesgos de que una facción tiranice a las otras, deben ser revisadas. Dos importantes exponentes de la política comparada -Cox e 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 heterogéneo, si el

sistema político tiene un pequeño número de puntos de veto, los riesgos de desigualdad y de subrepresentación 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. Asimismo, 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 planteo conceptual madisoniano es firme y no 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.

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 fundante de la historia de un determinado país refleja una elección social no arbitraria (objeto de emulación o imposición externa). O sea, 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* -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, WW Norton.
- GEDDES, B. (2003), "Comparative politics", in I. Katznelson e H. Milner (eds.), *Political Science: the state of the discipline*. Centennial edition. Nova York, WW 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), "Multipartyism, 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.

- STEPAN, 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.

Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power

Sebastián L. Mazzuca*

Most democracies are "low quality democracies." Such is the diagnosis commonly offered in the literature on the quality of democracy (QoD).¹ The most prominent symptoms of the alleged deficit in democratic quality are corruption, government by executive decree, clientelism, and ineffective checks and balances. And, according to this analysis, democratic quality is a scarce commodity in Latin America, confined to small countries like Costa Rica, Chile and Uruguay. Most democracies in the region display more than one symptom of deficiency and several democracies seem to embody the full syndrome of symptoms. Although most governments in Latin America are the genuine product of free and inclusive elections, few of them resist the temptation of abusing the political power that the electoral process has granted them. Parties in power change, but corruption scandals continue; networks of political patronage grow larger and more resilient, involving complex exchanges of favors among national leaders, local politicians, economic potentates, poor constituencies, and sometimes even criminal organizations; and the officials in charge of the institutions

* Special thanks to David Collier, whose comments on the substance and form of this chapter meant great learning for me. This work also benefited from comments by Ruth Berins-Collier, Jonathan Hartlyn, Gerardo Munck, Guillermo O'Donnell, Richard Snyder, my fellow students at Berkeley, Thad Dunning and Jason Seawright, and three anonymous reviewers.

1 Some of the key contributions to this literature include Linz (1997), Kitschelt et al. (1999), Lijphart (1999), O'Donnell's (1999a: Part IV, 1999b, 2001), O'Donnell, Vargas Cullell and Iazzetta (2004), and Diamond and Morlino (2005).

that should monitor abuses do not have the will or the capacity to sanction them. The legacy of the Third Wave of global democratization in Latin America is a regional cluster of governments formed by democratic means, but also of presidents, governors, legislatures and judges who foster or protect the semi-legal exploitation of public office for private gain.

The widespread presence of these symptoms is indisputable. But is the diagnosis of “low democratic quality” useful? This chapter argues that current efforts to frame the study of Latin American politics in terms of the concept of the quality of democracy are ill advised. Indeed, though the QoD research agenda is relatively new, its failure to make progress in uncovering the causes underlying the symptoms of low quality is an indication that the diagnosis is flawed. More specifically, this chapter argues that the problem lies in the central premise of the diagnosis offered in the QoD literature, that the symptoms of low quality democracies should be interpreted as deficiencies in the democratization process. To advance our knowledge on Latin American politics, we must reconceptualize democratization as understood in the QoD agenda.

This chapter elaborates this assessment of the literature on Latin American politics and advances a proposed solution. The first section focuses initially on the key concepts used in the QoD literature and highlights how its framing of symptoms of low quality democracies as deficiencies in the democratization process relies on an expanded definition of democracy. Next it identifies three problems associated with expanded definitions of democracy, stressing how these problems have hindered the development of convincing explanations of the phenomena that have motivated the QoD agenda. The second section introduces an alternative conceptual framework, based on the distinction between access to power and exercise of power. Most critically, the new framework is used to elaborate separate sets of concepts for the characterization of the institutions of access to power (authoritarianism and democracy) and exercise of power (patrimonialism and bureaucracy). This framework is then compared to the one used in the QoD agenda, and the solutions it offers to the problems associated with the QoD framework are discussed. By way of conclusion, the chapter’s main arguments are summarized.

I. The Quality of Democracy Agenda: Common Features and Limitations

The literature on the quality of democracy (QoD) has grappled with a key concern, the institutional quality of contemporary democracies in Latin America and elsewhere. It has identified a series of symptoms of low quality and proposed various concepts to describe the state of democracy. The contributors to this literature have not reached a consensus with regard to how, precisely, the concept of quality of democracy might be defined. However, some common features characterize the QoD research agenda. Moreover, as I suggest, these shared features are associated with some important limitations.

I. i. The Quality of Democracy as an Extension of Democratization

The QoD scholarship generally has a common point of departure, the distinction between countries that have completed transitions to democracy from those that have not. Furthermore, to a large extent, scholars subscribe to Robert Dahl’s (1971: 2-4) definition of polyarchy, which includes free elections, universal suffrage, and the set of civil and political liberties required to ensure fair competition for positions in government (e.g., free press and associational rights). Thus, a relatively common Dahlian standard is used to identify countries that are democracies,

Focusing on countries thus deemed to be democracies, authors discuss a range of deficiencies, such as the persistence or even growth of extraordinary levels of political corruption and clientelism, the uneven application across regions and social groups of basic constitutional principles, and the weakness of the organizations that should monitor the behavior of powerful politicians such as the head of government. The conceptualization of these phenomena has varies from one study to the other, and authors engage in intense disputes as to what specific attributes should be highlighted. Moreover, efforts such as Guillermo O’Donnell’s conceptualization of the democratic state stand out as pioneering, theoretically informed con-

tributions.² But all these authors actually resort to the same conceptual strategy: the addition of a few selected attributes to Dahl's definition of polyarchy.

The proposal of expanded concepts of democracy is, therefore, the feature that provides an analytical focus to the QoD research agenda. Indeed, regardless of what specific attributes beyond Dahl's are emphasized—and regardless of whether a “high quality democracy” is understood as an ideal model without explicit empirical references or is seen as exemplified by the advanced countries of Western Europe and North America—by subscribing to an expanded concept of democracy, a “low quality democracy” is uniformly seen as a country that fulfills Dahl's baseline standard yet is not fully democratic. Thus, conceptual differences aside, research on the QoD is seen as concerned fundamentally with a process of democratization, that is, the same macro-process studied in the earlier literatures on “transitions”—which focused on the end of dictatorships and the start of democratic regimes—and “consolidation”—which centered on the probabilities of survival of democratic regimes. The quality of democracy is, at heart, about the extension of democratization through the fulfillment of the requirements added Dahl's standards through expanded definitions of democracy.

2 O'Donnell's (1999a: Part IV, 1999b, 2001, 2004a) work distinguishes a democratic regime from democratic state. Whereas democratic regime is equivalent to Dahl's polyarchy, the concept of a democratic state includes the attributes used to define a democratic regime plus two extra attributes: “horizontal accountability” and “formal institutionalization.” Horizontal accountability means effective checks and balances in the tradition of Montesquieu and Madison. O'Donnell's re-labeling is meant to highlight a contrast with “vertical accountability,” the form of control over public authorities that is distinctive of a democratic regime, for it is exerted from below by the public when granted the ability to punish the government by choosing opposition candidates. Horizontal accountability is control exerted “from the side” by other branches of government. (Another of O'Donnell's concepts, delegative democracy, refers to the combination of effective vertical accountability and weak horizontal accountability). In turn, formal institutionalization means the elimination of political practices (for e.g., clientelism, nepotism or corruption) that involve abuses of political power that result in the discriminatory treatment of people excluded from the networks of favors. O'Donnell's characterization of such abuses as “informal” institutions is motivated by the fact that in general they are incompatible with the written constitution and other legal codes that proclaim universalistic standards. For further comments on O'Donnell's work on the quality of democracy, see Mazzuca (2004).

I. ii. Three Problems in the Quality of Democracy Agenda

Definitions of concepts, like the expanded definitions of democracy used in the QoD literature, are not right or wrong. Rather, they are assessed in terms of their contribution to research goals such as the production of good descriptions and explanations. Such assessments are hard to make while the literature is still evolving, as is the case with the QoD agenda. Moreover, these assessments rely on certain benchmarks about what might be adequate progress that are difficult to justify. However, three, interconnected problems with the QoD agenda merit attention.

Descriptive Analysis. The expanded definitions of democracy used in the QoD literature is the basis for a claim that issues of transition to, the consolidation of, and the quality of, democracy can all be understood as aspects of a single process of democratization. Yet such a claim has not been verified. Indeed, this literature does not always distinguish clearly between conceptual issues and empirical questions (Munck 2004c: 261-62). Thus, though some evidence exists that transitions to democracy and the consolidation of democracy involve a set of conceptual attributes that cohere as a whole, there has not been any systematic effort to evaluate how the proposed attributes that go beyond those used by Dahl to define polyarchy relate to each other and, even less so, how these attributes empirically relate to the attributes of polyarchy. For example, it is still unknown what is the relationship between corruption and checks and balances, and whether and how the rise of polyarchy is associated with corruption.

Causal Analysis. The failure to assess empirically whether all the attributes used to conceptualize the QoD refer to one single political phenomenon or various distinct political phenomena has, in turn, implications for causal theorizing. In this regard, the untested assumption that issues of transition to, the consolidation of, and the quality of, democracy can all be understood as aspects of a single process of democratization has probably hindered the ability of scholars to propose interesting hypotheses about the causes of the QoD. Indeed, inasmuch as it is likely that a researcher gain insights about causal mechanisms when able to focus on processes as opposed to highly aggregate concepts, and inasmuch as it is reasonable

to believe that different processes involve different causal mechanisms, the assumption that the end of authoritarian regimes, the stabilization of democratic regimes and the development of high quality institutions of decision making and implementation involve a single process of democratization is not a very felicitous framing, that is likely to trigger fruitful causal hypotheses.

This conceptualization also disregards information about the distinctiveness of the processes that shape the outcomes addressed in the QoD literature as opposed to the outcomes of concern to the literature on transitions and consolidation. For example, a prominent fact in Latin American politics is that the champions of democratic transition and stability, which include political parties of various signs, as well as their core constituencies, have strong vested interests in the preservation of patronage networks, and the continuation of other symptoms of low institutional quality. Hence, there is no reason to presume that the forces that are usually seen as favoring the replacement of coups and frauds by free and inclusive elections (economic growth, strong bourgeoisie, vibrant civil society) will also foster the end of clientelism and patronage, the development of Weberian administrations, and the strengthening of Madisonian checks and balances. In sum, by insisting on the assumption that issues of transition to, the consolidation of, and the quality of, democracy are all about democratization, and by ignoring evidence to the contrary, the QoD agenda has limited its ability to offer plausible causal hypotheses.

Empirical Scope. Finally, the way in which the QoD agenda is applied to countries already deemed to be democracies according to Dahl's standard introduces a limitation to whatever empirical analysis—whether geared toward descriptions or explanations—might be carried out. Because the distinction between high and low quality cases is held to be relevant only for countries that have completed a transition to democracy, the universe of cases is unjustifiably truncated. Indeed, the QoD literature simply asserts but never justifies theoretical justification that problems such as corruption or clientelism are germane only to democracies. And such a reduction of the empirical scope of the QoD agenda has significant negative consequences.

The truncation of the universe of cases biases the descriptions that are painted and the estimates of causal arguments. Moreover, it leads to a loss of potential insights that can be used to generate hypotheses. For example, authoritarian regimes that experience a reduction of clientelism, implement reforms that effectively curbs corruption and other informal institutions involving manipulations of office for private gain, could be inspected for changes in antecedent conditions. After all, such cases, which are found in a variety of temporal and geographic settings,³ contain information about the conditions leading to the transformation of abuses of power that is logically identical to the information provided by the so-called high quality democracies. Likewise, changes in the opposite direction within the universe of authoritarian regimes, that is, cases of autocratic rule where levels of clientelism and corruption have increased, are possible sources of insight regarding the persistence or growth of informal institutions. Thus, the exclusion of these cases has serious costs for the QoD agenda.

These three problems are interconnected and they are rooted in the same underlying problem: the conceptualization of the QoD as a process of democratization that represents an extension of the democratization involved in the transitions to, and the consolidation of, democracy. Thus, a solution to these problems hinges on a reconceptualization of democratization, as understood in the QoD literature. This is the task to which this chapter turns next.

II. An Alternative Conceptual Framework: Access to Power versus Exercise of Power

To propose a solution to the problems in the QoD literature, I take the notions of power and state and, in particular, the definition of the state as a monopolistic concentration of political power, as a starting point, and seek to derive a set of concepts from this theoretical basis. Most fundamen-

3 Prominent examples include the Spanish Empire under the Bourbon reforms (late 18th century), Prussia after the Stein-Hardenberg reforms under Frederick William III (early 19th century), Japan after the Meiji Restoration (1868-1900), and South Korea under the Park regime (1961-79).

tally, I suggest that the distinction between access to power and exercise of power serves to reconceptualize what the QoD literature sees as a single process of democratization. A set of subsidiary concepts, which owe much to the classic work of Max Weber (1978), provide more precise language for distinguishing democratization from a process of bureaucratization, which I argue is the crux of a research agenda that breaks with the standard concerns of the literature on democratic transition and consolidation.

II. i. Aspects and Forms of Political Power

The cornerstone of the alternative set of concepts is the distinction between the *access* to power and the *exercise* of power. This distinction is based on the classical concept of the modern state as the organization that monopolizes the means of violence within the territory defined by its boundaries—and that relies on such monopoly as the last-instance resource to obtain obedience from the population within the territory under its control. The access to political power and the exercise of political power are simply two analytically distinct aspects of the institutional structure of the modern territorial state. In all societies where the means of coercion are concentrated in the state, positions in the state become a key source of power. Relations between state and society can then be naturally grouped into two categories. One, going upwards from the society to the state, involves the efforts of groups in society to gain control over state positions—the access side of politics. The other, going downwards from the state to society, refers to the use of political power to align the behavior of social groups with the order created by the state—the exercise side (see Figure 2.1).

To further spell out this framework, the *political regime* can be defined as the prevailing form of access to political power. The regime has a qualitative component and a quantitative one. The qualitative component is the specific mechanism by which disputes to gain access to state positions are solved. Typical mechanisms are coups, threats of coup, cooptation, manipulated elections, and clean elections, but access could hypothetically be solved by procedures like alternation and lotteries. The quantitative

variable of the regime is the portion of the population that participates in disputes for access. Although in principle any portion up to 100 per cent is possible, in practice all regimes involve some restriction. *Democracy* is a type of regime: it consists of a mechanism of access, fair elections, and a participation level, the whole adult population. Forms of access that are either not based on fair elections or exclude any adult group from participation fall in the broad category of *authoritarian* regimes or autocracies. Finally, *democratization* refers to the movement from authoritarianism to democracy.

The exercise of political power, the opposite realm of state-society relations, has received less explicit attention in contemporary analysis of comparative institutions. However, to a great extent, *administration* is to exercise what regime is to access. If the concept of administration is taken in the Weberian sense of the patterns followed by rulers in the management of the resources under their control, it can play the key role of providing a distinct analytical domain to the topics that so far have been studied under the umbrella of the QoD concept. Like the regime, the administration has a quantitative component and a qualitative one, both of which can be identified in relation to the fact that the state is a concentrated pool of resources—in addition to the means of coercion, economic assets extracted via taxation. The quantitative component of the administration is the portion of state resources that is transformed into public goods as opposed to private ones. Public goods provided by the state include not only “goods” but also services, like safety, justice, education and health. The range of private goods spans from personal corruption, the rulers’ appropriation of state funds for private consumption, to the use of political influence and public resources for the purposes of entrenching the position of the ruling group, like covert funding of party campaigns and patronage. The qualitative component of the administration is the specific mechanism or set of mechanisms by which state resources are transformed into goods and distributed.

Within a given state, these mechanisms may vary across sections of the territory, social groups, and policy realms, but a key distinction is whether goods and services are provided following universal/general standards,

like merit and need, or particularistic criteria, based on personal connections and the discretion of the rulers. Particularistic criteria are naturally associated to the portion of state resources that are appropriated by the rulers. However, in the case of appropriation, the distinction between the quantitative and qualitative components (the size and the form of corruption) is important because the same amount of appropriated resources can be managed in different forms (for instance, clientelism versus nepotism, depending on whether the beneficiaries are political partners or relatives). Following Weber again, extreme forms of appropriation and particularism in the exercise of state power define the patrimonial type of administration, or *patrimonialism*. Bureaucratic rule or *bureaucracy* is the polar opposite, and as such is marked by what Weber called a “complete separation” between the ruler and the “means of administration,” which simply means no private appropriation of public resources, and maximum adherence of rulers to impersonal rules. Finally, the movement from patrimonialism to bureaucracy might be labeled “*bureaucratization*.”

II. ii. *Comparing the Access-Exercise and the Quality of Democracy Frameworks*

The development of the access-exercise (A-E) framework relies, first, on what might be labeled a strategy of “conceptual separation,” as opposed to the strategy of “conceptual expansion” used in shaping the quality of democracy (QoD) agenda. Confronted with the analytical choice of how to deal with patterned abuses of power, the QoD approach has been to expand the concept of democracy by adding a series of attributes related to problems such as corruption and clientelism. In contrast, the A-E framework does not modify the original meaning of the term “democracy,” treating the new attributes rather as attributes of a new concept. The choice not to add certain new attributes of interest to the set of attributes used to define the concept of democracy and to include them instead in a separate set was driven by a sense of the problems affecting the QoD agenda. Second, this new framework was guided by a body of theory about

macro-political structures and transformations in adopting the substantive distinction between access to power and exercise of power to draw an analytical boundary between the concerns addressed in the transitions and consolidation literatures, on the one hand, and the QoD literature, on the other hand. Jointly, these two choices—a formal one, and a substantive one—produce a better framework.

The benefits of the A-E framework will have to be shown through results of empirical research, a task that exceeds the scope of this chapter. However, it is possible to show that it provides a solution to the three problems of the QoD approach discussed above and hence constitutes a useful alternative to the QoD approach. First, by preserving the original definition of democracy, and locating the new attributes of interest in a separate set, the A-E framework does not assume that issues of transition to, the consolidation of, and the quality of, democracy can all be understood as aspects of a single process of democratization. Rather, drawing on existing theories of macro-processes, it suggests that the point of departure of research should be a conceptualization that clearly distinguishes democratization, the standard concerns of the literature on democratic transition and consolidation, from bureaucratization. By keeping these issues separate, it implies that the relation between democracy and patterned abuses of power should not be taken as an assumption and that theory at least provides some indications that these two aspects of politics need not be correlated. Moreover, by keeping these issues separate, it facilitates treatment of the relation between democracy and patterned abuses of power as an empirical question.

Second, by distinguishing the processes of democratization and bureaucratization, the A-E framework assists researchers seeking to develop causal hypotheses. It does so by helping researchers delimit their focus to certain aspects of politics and hence by making it easier for researchers to think in terms of causal mechanisms. Moreover, it does so by clueing researchers in to the relevant theoretical literature, from which insights might be extracted. Finally, by distinguishing neatly between questions of regime and administration, but also showing how they form two parts of a whole, the A-E framework offers some inklings about how various agendas

in the study of politics might be linked and how the challenge of developing a general theory of politics eventually might be tackled.

Third, there are clear benefits to be derived from the fact that the A-E framework does not impose any unwarranted censoring of the universe of cases. By calling for cases to be classified as patrimonial or bureaucratic irrespective of whether or not they are democracies, rather than limiting the scope of empirical analysis to cases that meet Dahlian standards, this framework forewarns researchers about a standard source of biased empirical results. Also critical in light of the current state of knowledge, this broadening of the scope of empirical analysis opens up new avenues for research, especially of non-democratic cases that might offer valuable insights regarding changes in patterned abuses of political power.

III. Conclusion

The diagnosis of politics offered by scholars who frame their research in terms of the concept of the quality of democracy follows from a central premise, that current deficiencies—much as was the case when the discussion focused on transitions to, and the consolidation of, democracy—revolve around democratization. The proposed alternative provides a set of concepts that serve to better analyze the distinctiveness of the political phenomena discussed in the literatures on transition and consolidation, on the one hand, and the quality of democracy, on the other hand. It seeks, above all, to identify different aspects of what the quality of democracy literature sees as one single macro-process of democratization.

Whereas democratization in its original sense of transition and consolidation is seen as involving changes in the form of access to political power, practices such as clientelism and government by decree are seen as forms of exercise of power. In effect, transition is the replacement of one institutional form of access to power by another one (for instance, coups by elections, or manufactured elections by clean ones), and consolidation is the minimization of the risks of changes to a different form of access, especially the risk of reversal to the prior form. In contrast, clientelism,

corruption, and other manipulations of political power for private gain are manifestations of patrimonialism, a form of exercise of power that can co-exist in the same country with both authoritarian and democratic regimes of access to power.

The failure to acknowledge the distinction between access to power and exercise of power has prevented scholars from making progress especially in explaining the variable success of countries in attaining “high quality democracies.” We have reason to believe that changes in the structures of exercise of power are driven by a vector of forces that is different from the one that produces changes in the institutions of access to power. In fact, in most Latin American countries, the main defenders and beneficiaries of democratic transitions—mass parties and the “political class”—are in general inimical to changes in the form of exercise of power. Therefore, the search for causes of variations in the institutions of exercise of power is unlikely to yield useful hypotheses if it is carried out in the domain of the factors that have traditionally favored democratization. Such factors encourage changes along the access to power dimension, but they are not necessarily relevant for changes along the exercise of power dimension. Similarly, political actors struggling about the forms of exercise of power may differ from those engaged in conflicts around access to power. Indeed, if the dynamics of the institutions of access to power and the dynamics of the institutions of exercise of power require different explanatory logics, then it is probably more productive to conceptualize them as separate processes than to treat them as parts of the same macro-process of democratization.

In sum, the access-exercise framework offers a different diagnosis of the symptoms commonly seen as signs of low quality democracies. This framework re-interprets these symptoms as indicators of patrimonialism and hence deficient bureaucratization, and not of deficient democratization. And, by focusing attention on the distinctiveness of forms of exercise of power as opposed to forms of access to power, it opens up new explanatory possibilities, grounded in the causal processes and the incentives of political groups that are specific to the exercise of power.

Parte 2
La calidad de la democracia:
Medición y análisis empírico

Calidad de la democracia: Fortalezas y Debilidades en América Latina

Daniel Levine
Universidad de Michigan

José Enrique Molina
Universidad del Zulia

Desde el comienzo de este proyecto hasta 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 en época relativamente reciente procesos de transición que 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 para 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 a los cuales se incluyen trabajos de casos en este proyecto.

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-Liñán 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 los 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:

- El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos;
- Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes;
- Hay libertad de expresión;
- Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información;
- Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno;
- La ciudadanía 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 diferencia-

ran 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 los 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 específico de calidad de la democracia con el cual es posible evaluar 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.

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.

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 and 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, 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 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 cuen-

tan 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 quién, 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 and 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.

Las dimensiones de calidad de la democracia

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

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 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 democ-

racia 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
- 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 estas 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 Para una enumeración detallada de los aspectos que son evaluados véase: Freedom House.2006. Methodology. <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&cana_page=368&year=2010

5 Esta estadística es ofrecida por la UNESCO (Institute for Statistics, Data Centre Custom Tables):

Participación

Es mediante la participación que los ciudadanos eligen gobierno, le exigen responsabilidad, e 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 (proporcionalidad 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.

<http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>)

⁶ Para una enumeración de los indicadores utilizados para cada una de estas variables ver Levine y Molina 2011.

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 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 existir 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; y que 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):

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

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>

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.

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.

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>

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 a objeto de evaluar el nivel de calidad de esta dimensión (Levine y Molina 2011), fueron las siguientes:

- 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 institu-

ciones 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 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

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 índices elaborados específicamente para medir la calidad de la democracia, pero son utilizados por los autores con esa finalidad, especialmente el de Freedom House.

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 America* (Levine y Molina 2011).

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 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

*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 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.

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 forman 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 de Colombia ha sufrido con 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 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 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 críticas áreas 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 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.

Un aspecto muy interesante del caso Brasil que destaca Montero (2011) es como este país resulta una instancia en la cual se puede apreciar como 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 como 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 como los estudios de opinión tienden a reflejar coherencia entre el voto y los intereses de los distintos sectores sociales, ello 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 afirman 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, de modo que 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, lo cual lo coloca en el puesto 11.

Otra dimensión problemática según nuestros indicadores es la de *sobranía*. Para 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 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, fundamentalmente por su fortaleza en cuanto a procesos electorales limpios e imparciales, por una parte, y por la otra por la reconocida solidez de sus instituciones que determinan un sistema eficaz de frenos 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 la 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 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 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 cuelen 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.

También ocupa Chile 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 ha habido avances notables en temas respecto 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 reside 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 narcotráfi-

co han mermado 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 como 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 Latinobarómetro 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 históricamente 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 voluntad 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 re-

lativamente 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 de 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 de 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 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 men-

cionados tienden a considerar a este país por debajo de los límites mínimos de una democracia.

Para 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 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 2005 estaba bien documentado como 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 de 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 de 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), desalojado 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 *rendición 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 este no es tan bueno. Un tema relacionado es que, como ha indicado Martí (2011) para Nicaragua, las reglas del juego cambian fre-

cientemente 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 sorpresivo 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 infor-

mación 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 revertida 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.
- Mazucca, 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.
- Ropelato, 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/>

La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas*

Mikel Barreda**

En los últimos años, el campo de estudio de la política comparada latinoamericana ha experimentado una transformación sustantiva. Una vez que la democracia se ha extendido prácticamente por toda la región, el proceso de cambio de régimen ya no despierta tanto interés. La atención se dirige más bien hacia las características y el rendimiento de las nuevas democracias. Uno de los temas de interés es la calidad democrática. Cada vez más trabajos se dedican a examinar el funcionamiento de las democracias y evaluar su calidad atendiendo a ciertos parámetros. La cuestión de la calidad democrática es, empero, una cuestión compleja y controvertida, que ha dado pie a conceptualizaciones y aproximaciones analíticas muy dispares.

En este contexto, el presente trabajo pretende realizar una doble contribución al estudio de la calidad de las democracias latinoamericanas. Por un lado, se tratará de poner un cierto orden a la diversidad de aproximaciones teóricas y empíricas en torno esta temática, ofreciendo algunos ejes interpretativos de la literatura reciente. Por otro lado, se presentará un estudio que mide la calidad de las democracias latinoamericanas y trata de aportar algunas claves explicativas de las diferencias detectadas. El análisis no se limita, como ocurre en la mayoría de los trabajos, a la garantía de

* Este trabajo es una versión revisada y ampliada del artículo "La calidad de la democracia: un análisis comparado de América Latina", publicado en *Política y Gobierno*, 2011, vol. XVIII, núm. 2, págs. 265-295.

** Universitat Oberta de Catalunya, mbarreda@uoc.edu

los derechos democráticos de acceso al poder político, sino que incorpora otro aspecto clave para la calidad de una democracia: el control político. El análisis estadístico en que se apoya el estudio tiene ciertas limitaciones que afectan particularmente a la parte explicativa. En este sentido, conviene remarcar que el estudio de los determinantes de la calidad democrática es más bien exploratorio.

De acuerdo con lo anterior, el trabajo se halla estructurado en tres apartados. El primero es de índole conceptual: examina la noción de calidad democrática y sus dimensiones. A continuación, se aborda la operacionalización de este concepto y se presenta un análisis comparado de la calidad de las dieciocho democracias latinoamericanas. Por último, se indaga en los factores que explican los diferentes niveles de calidad democrática. Para ello, se utiliza un modelo que incorpora los principales factores destacados en la literatura.

La noción de calidad de la democracia

La calidad de la democracia, a pesar de la popularidad que ha ido adquiriendo, es un concepto complejo, que no goza de un consenso elemental respecto a su definición (Munck, 2004; Hagopian, 2005; Alcántara, 2008). Ciertamente, si se desagrega este término en sus dos componentes se observa que cada uno cuenta con interpretaciones muy dispares. Incluso cuando se parte de una concepción similar de democracia se puede acudir a diferentes parámetros para analizar y evaluar su nivel de calidad.

En estas circunstancias, no resulta extraña la confusión que acompaña a parte de los estudios, lo que es resultado, sobre todo, de dos factores. El primero es confundir la calidad de una democracia con el nivel de democratización de un régimen político. Sin embargo, los análisis de calidad sólo pueden aplicarse a aquellas sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización, esto es, aquellas que cumplen los requisitos elementales de una democracia (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Vargas-Machuca, 2006; Morlino, 2009). Y es que no parece lógico pretender examinar la calidad de un objeto de cuya existencia, en cierta forma, se duda. Otra

fuerza de confusión procede de una débil justificación teórica de la noción de democracia y de los parámetros de calidad utilizados. Esto se traduce en problemas como incurrir en un análisis tautológico de la calidad democrática (Ieraci y Paulo, 2008) o usar un instrumental analítico inapropiado¹.

Si bien las aproximaciones conceptuales a la calidad de la democracia son muy diversas, se pueden identificar dos grandes grupos. El primero incluye las aproximaciones basadas en definiciones procedimentales de democracia, inspiradas especialmente en la noción de poliarquía de Dahl (2002). La democracia es concebida como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político, tales como sufragio universal, elecciones libres e imparciales, diversidad de fuentes de información, etc. En otras palabras, la democracia es entendida como un tipo de régimen político. Como han señalado Corbetta y Pérez-Liñán (2001: 150), la calidad de la democracia es “la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político” (ver también Altman y Pérez-Liñán, 2002: 86).

Diversos autores han remarcado la necesidad de incorporar otro aspecto clave de la idea de democracia que no está suficientemente desarrollado en el concepto de poliarquía: el control del poder político². Es cierto que la noción de poliarquía comprende uno de los mecanismos de control político por excelencia en una democracia, las elecciones, pero deja de lado otras instituciones de control, así como la referencia a un marco legal que trate a los ciudadanos como iguales y ponga límites a la acción del gobierno y los políticos (el Estado de Derecho). Como señaló O'Donnell (2001: 27), “la democracia no es tan sólo un régimen democrático sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de Derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.

1 Por ejemplo, Mazzuca (2003) destaca los problemas que se presentan cuando se intenta analizar y evaluar las democracias reales con un instrumental prescriptivo, apto para la investigación filosófica de calidad democrática pero no para la investigación empírica.

2 Beetham (1994) ha remarcado que el control político es un aspecto clave de la idea de democracia y recogido en la mayoría de las definiciones. El marco teórico de su iniciativa de auditoría de la democracia se sustenta en dos principios básicos: igualdad y control políticos.

El segundo grupo comprende las definiciones que amplían el contenido de la democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad. En el campo de la teoría política normativa se pueden encontrar definiciones sustantivas de democracia muy diversas, vinculadas a diferentes corrientes (liberales, neoliberales, republicanas, etc.). Por ejemplo, desde posiciones democrático-deliberativas se reivindica la garantía de la discusión pública como criterio de calidad de una democracia (Manin, 1987; Velasco, 2006).

Como es sabido, las definiciones procedimentales son mucho más fáciles de operacionalizar y de aplicar al análisis empírico. De hecho, la gran mayoría de los estudios que han abordado empíricamente la calidad de la democracia lo han hecho a partir de este tipo de definiciones. El trabajo que aquí se presenta no es una excepción: asume el concepto de poliarquía de Dahl como marco general para analizar la calidad democrática, pero añade también el aspecto del control del poder político, en el sentido apuntado por O'Donnell (2001). Por tanto, al examinar las democracias latinoamericanas se atenderá tanto a la calidad de los mecanismos que pautan el acceso al poder político como a la calidad de los mecanismos que controlan el ejercicio del poder político. Hay quienes sostienen que un planteamiento como este modifica el sentido original de la democracia y, consecuentemente, de la calidad democrática (Mazzuca, 2007). Sin embargo, circunscribir la calidad democrática a las cuestiones de régimen supone un análisis parcial, que deja sin contemplar aspectos clave como la corrupción, la arbitrariedad en la toma de decisiones políticas o la impunidad de los agentes públicos. Precisamente, en el caso de América Latina uno de los problemas de calidad democrática que más se destaca es la debilidad de los mecanismos de control político existentes (Mainwaring, 2003). Baste indicar un par de datos: los niveles de corrupción (Transparency International) y de favoritismo en las decisiones de oficiales públicos (World Economic Forum) de 2010 muestran niveles elevados en quince democracias de la región; únicamente, Chile, Uruguay y Costa Rica se distancian de esta tendencia.

Como se indicaba antes, no existe un consenso general respecto a los patrones de análisis de la calidad democrática. En el cuadro 1 se puede apreciar la notable diferencia entre algunos estudios que parten de una concepción más acotada de democracia (como “poliarquía”) y otros que lo hacen desde otra concepción más amplia. Obviamente, el listado de criterios es mucho más reducido en el primer caso. Asimismo, si nos fijamos en estudios que parten de definiciones similares de democracia se constatan posiciones distintas en relación con la inclusión o no de ciertos estándares de calidad, como ocurre, por ejemplo, con el Estado de Derecho (presente en los trabajos de Diamond y Morlino, 2004, Hagopian, 2005 y Gómez Fortes et al. 2010, pero excluido en el de Levine y Molina, 2007).

Sobre la base de la concepción de democracia indicada antes, el análisis de la calidad de las democracias latinoamericanas se va a centrar en cinco dimensiones básicas. Tres de ellas son características elementales del concepto de poliarquía. La primera corresponde al respeto de los *derechos políticos y las libertades civiles*, que es necesaria para que los ciudadanos – como es propio de una democracia- puedan seleccionar a los gobernantes, formular sus preferencias políticas y trasladarlas a la arena pública. Una segunda dimensión es la *responsiveness*, es decir, la “aptitud –del gobierno- para responder a las preferencias de los ciudadanos” (Dahl, 2002:13). Las elecciones constituyen el principal instrumento que permite a los ciudadanos transmitir qué políticas desean que se lleven a cabo. En tercer lugar, la *participación* es otra importante expresión de salud democrática. Una de las razones es que a mayor nivel de participación hay mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen las preferencias de un extenso número de ciudadanos (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Levine y Molina, 2007).

Cuadro 1. Dimensiones de calidad democrática en algunos estudios.

Noción de democracia como poliarquía			
Corbetta y Pérez-Liñán (2001)	Altman y Pérez-Liñán (2002)	Mainwaring y Pérez-Liñán (2008)	
1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Gobernabilidad 3. Representación 4. Participación ciudadana	1. Derechos civiles efectivos 2. Participación efectiva 3. Competencia efectiva	1. Derechos políticos y libertades civiles	
Noción de democracia como “algo más” que poliarquía			
Diamond y Morlino (2004) ³	Hagopian (2005)	Levine y Molina (2007)	Gómez Fortes et al. (2010)
I) Procedimentales: 1. Estado de Derecho 2. Participación 3. Competencia 4. <i>Accountability</i> vertical 5. <i>Accountability</i> horizontal II) Sustantivas: 6. Libertad (derechos políticos y libertades civiles) 7. Igualdad (política y legal) III) Resultados: 8. <i>Responsiveness</i>	I) Derechos: 1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Justicia y Estado de derecho 3. Igualdad socio-económica II) Representación: 4. <i>Accountability</i> (horizontal y vertical) 5. <i>Responsiveness</i> 6. Satisfacción ciudadana y participación	1. Decisión electoral 2. Participación 3. <i>Accountability</i> (horizontal, vertical, social) 4. <i>Responsiveness</i> 5. Soberanía	1. Democracia y legitimidad 2. Estado de Derecho y ausencia de corrupción 3. Representación 4. Capacidad efectiva de gobierno 5. Sociedad civil

Nota: para facilitar la comparación se ha incluido bajo un mismo término expresiones equivalentes.
Fuente: elaboración propia.

Las dos últimas dimensiones conciernen a la idea de control del poder político. La primera de ellas es la *rendición de cuentas* (o *accountability*). En una democracia el gobierno y los representantes políticos están sujetos a tres tipos mecanismos que ponen límites a posibles abusos de poder: i) *rendición de cuentas electoral*: a través de elecciones regulares y justas; ii)

3 En un artículo reciente de Morlino (2009) se simplifica esta clasificación en cinco dimensiones de calidad democrática: *rule of law*, *accountability*, *responsiveness*, libertad e igualdad.

horizontal: a través de ciertas instituciones estatales; iii) *social*: a través de diferentes grupos de la sociedad civil o incluso individuos (O'Donnell, 2004). La dimensión restante es el *Estado de Derecho*. La calidad de una democracia también se mide por la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas. Sin un vigoroso Estado de Derecho, defendido por un poder judicial independiente, la igualdad y la dignidad de los ciudadanos están en riesgo (O'Donnell, 2001; 2004).

Estas cinco dimensiones son utilizadas frecuentemente en la investigación sobre calidad de la democracia⁴. En algunas ocasiones resulta difícil delimitar con precisión las fronteras entre unas dimensiones y otras. Por ejemplo, uno de los tipos de mecanismos de rendición de cuentas, el horizontal, trata de materializar el principio de separación de poderes propio del Estado de Derecho y, por tanto, podría considerarse como parte de este último. En realidad, todas estas dimensiones, tal como la literatura ha señalado, se encuentran interrelacionadas teórica y empíricamente (Levine y Molina, 2007). Y esta relación no siempre opera en un mismo sentido. Así, un gobierno altamente receptivo a las preferencias mayoritarias de los ciudadanos -con un nivel elevado de *responsiveness*- podría estar tentado de descuidar a las minorías o incluso restringir sus derechos -lo que supondría un bajo nivel de garantía de derechos políticos y libertades civiles- (Diamond y Morlino, 2004).

2. La medición de la calidad democrática en América Latina

Tras revisar el concepto de calidad de la democracia y presentar sus dimensiones básicas se pasará seguidamente a abordar su operacionalización. Esto permitirá realizar un análisis comparado de los niveles de calidad de las dieciocho democracias latinoamericanas, así como de su evolución reciente.

4 Obsérvese cómo en los estudios del cuadro 1 se evidencian estas dimensiones, obviamente en diferente grado.

2.1. La operacionalización del concepto

La investigación empírica de la calidad democrática en América Latina ha puesto de manifiesto diferentes estrategias de medida y análisis de este concepto. De una forma general, se pueden destacar tres tipos de estrategias. La primera consiste en recurrir a métodos cualitativos. Una iniciativa de este tipo es la auditoría ciudadana de calidad democrática de Costa Rica (PENDHS, 2001). En ella no se parte de ninguna teoría para establecer los estándares de calidad, sino que se fijan a partir de diversos espacios de consulta y debate ciudadanos. En esos espacios se evalúa también el estado de la democracia en relación con los estándares de calidad acordados. Una segunda estrategia de análisis es medir la calidad democrática a través de indicadores cuantitativos de los diferentes atributos (o dimensiones) que la definen. Hay dos procedimientos fundamentales. Una es utilizar los indicadores ya existentes, por ejemplo, la garantía de derechos políticos y libertades civiles de Freedom House (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). La otra forma es, a partir de los indicadores disponibles, elaborar un indicador agregado, ya sea a través de la construcción de un índice (Levine y Molina, 2007) o de la aplicación de un análisis factorial de componentes principales (Altman y Pérez-Liñán, 2002). Finalmente, otra estrategia de análisis es combinar métodos cuantitativos y cualitativos. Diversos estudios parten de una selección de indicadores cuantitativos relativos a las distintas dimensiones de calidad democrática y los complementan con información cualitativa –entrevistas, documentación, etc.- (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001; Hagopian, 2005; Barreda y Bou, 2010; Abente-Brun, 2011; Ruiz, 2011).

El estudio comparado que se presenta de las dieciocho democracias latinoamericanas se ha inspirado en el planteamiento del segundo grupo. Así, se ha seleccionado un conjunto de indicadores relativos a las cinco dimensiones de calidad democrática señaladas. Centrar el análisis en un único indicador, como hacen algunos investigadores (por ejemplo, Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008) resulta insuficiente: no permite abordar de forma adecuada una realidad tan amplia y compleja como la de la calidad democrática. A partir de los indicadores seleccionados se ha realizado un análisis factorial de componentes principales. Una técnica de análisis como

ésta, que permite encontrar relaciones estadísticas entre diferentes variables y extraer una(s) dimensión(es) subyacente(s) a todas ellas, es idónea para nuestro objeto de estudio. Como se ha señalado, las dimensiones de calidad democrática indicadas guardan una relación teórica y práctica entre sí. Y más concretamente, la ubicación de los indicadores disponibles en una dimensión u otra no siempre resulta clara.

A continuación, se presentan los indicadores seleccionados para cada una de las cinco dimensiones de calidad democrática de este estudio. A la hora de elegirlos, se han tenido en cuenta dos criterios fundamentales: (1) que disfruten de reconocimiento en la literatura especializada; y (2) que no sean indicadores esporádicos, sino que tengan una cierta continuidad temporal.

Para medir la dimensión *derechos políticos y libertades civiles* se acude a los indicadores de garantía de derechos políticos y el de garantía de libertades civiles de Freedom House (FH), muy utilizados en la literatura sobre calidad democrática (Levine y Molina, 2007; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). Para facilitar la comparación con el resto de indicadores, se ha invertido la escala original de los valores y pasa a ser de 7 (máxima garantía de derechos y libertades) a 1 (mínima garantía)⁵.

El análisis de la dimensión *responsiveness* es complicado⁶ y no se cuenta con indicadores precisos. Aquí se opta por dos de los indicadores que mejor miden este concepto y se emplean con más frecuencia en la literatura. El primero es la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (Lijphart, 2000; Hagopian, 2005). En particular, el indicador recoge las respuestas de “muy” y “parcialmente satisfecho” de las encuestas de Latino-barómetro. El otro indicador es la eficacia del voto, esto es, el grado en que se considera que el voto influye en la orientación de las políticas públicas (Levine y Molina, 2007). Concretamente, se toma el porcentaje de respuestas de Latino-barómetro que están de acuerdo con la siguiente opinión: “Como uno vote puede hacer cambiar las cosas en el futuro”

5 La relación de indicadores utilizados y sus fuentes aparece en el anexo. Todos ellos son de acceso abierto.

6 El análisis de la *responsiveness* requiere prestar atención a cómo se estructuran las preferencias ciudadanas de políticas, cómo éstas son agregadas institucionalmente (resultados electorales, formación de gobierno, etc.) y, finalmente, cómo tales preferencias se traducen en políticas públicas (Powell, 2004).

Por lo que se refiere a la *participación* se recurre a un indicador estándar, presente en la mayoría de los trabajos sobre calidad democrática: la proporción de votantes con respecto a la población en edad de votar. En concreto, se toman los datos de participación en elecciones presidenciales de Voter Turnout de IDEA.

Para analizar la dimensión *Estado de Derecho* se acude a dos conocidos indicadores que dan cuenta de la garantía efectiva de un sistema de legalidad: el de Estado de Derecho del Banco Mundial y el de percepción de corrupción de Transparency International⁷. El primero es resultado de agregar indicadores relativos a diferentes cuestiones, como el grado de protección de los derechos de propiedad o la aplicabilidad de contratos. Los valores de este indicador oscilan entre -2,5 (mínima garantía) y 2,5 (máxima garantía). En el caso del índice de percepción de corrupción sus valores se sitúan en una escala de 0 (altamente corrupto) a 10 (altamente transparente).

Finalmente, se han seleccionado tres indicadores de *rendición de cuentas*. Uno de ellos es un indicador de rendición de cuentas *horizontal*: constricciones al ejecutivo (componente del índice de democracia *Polity IV*) que toma en cuenta información muy diversa (nivel de independencia judicial, bloqueo de decisiones del ejecutivo por parte del legislativo, etc.). Los valores oscilan entre 1 (ninguna limitación) y 7 (máxima limitación). El ejercicio efectivo de la rendición de cuentas electoral depende en buena medida de la calidad de los procesos electorales. Por ello, se ha incluido como indicador la pregunta del Latinobarómetro sobre si las elecciones que se celebran son limpias o fraudulentas, en la línea del trabajo de Levine y Molina (2007). En concreto, se considera el porcentaje de respuestas que afirman que hay “elecciones limpias”. Por último, los medios de comunicación son actores de la sociedad civil que cumplen una destacada función de control político. Pero para que esta función sea efectiva es preciso que haya libertad de prensa; cuestión que es tomada aquí como indicador de rendición de cuentas

⁷ Un estudio en que se utilizan estos dos indicadores es el de Hagopian (2005). Levine y Molina (2007) emplean la percepción de corrupción como indicador de *accountability* horizontal, en la medida en que el nivel de corrupción está ligado a la eficacia de las instituciones estatales de control, particularmente del poder judicial. Estamos ante uno de los casos en que un indicador da información de varias dimensiones (relacionadas) de calidad democrática.

social⁸. Se recurre al indicador de libertad de prensa de FH, del que se ha invertido su escala original (ahora 100 es máxima garantía y 1 mínima).

La cobertura temporal de los diez indicadores de calidad democrática seleccionados es bastante dispar: en unos casos la serie se inicia con la llegada de la democracia -o incluso antes- y en otros no es hasta comienzos de la década pasada. Ante esta situación, se ha clasificado la serie de cada indicador en cinco periodos (1994/96, 1997/99, 2000/02, 2003/05 y 2006/08) y se ha calculado el valor promedio de cada periodo. De esta forma, resulta un número de 90 observaciones (5 periodos por 18 países), lo que permitirá realizar un análisis estadístico -con ciertas limitaciones- tanto de la medición de la calidad de las democracias latinoamericanas como de la explicación de las variaciones detectadas.

A continuación, se presenta la aplicación de un análisis factorial de componentes principales de los diez indicadores seleccionados. Esta técnica puede determinar si hay alguna dimensión latente a todos ellos, de manera que pueda utilizarse como un indicador general de calidad democrática. O, por el contrario, puede mostrar que los indicadores son tan independientes entre sí que resulta imposible detectar un factor que los agregue. Los resultados del análisis factorial apuntan hacia lo primero. Como puede observarse en la tabla 1, el análisis pone de relieve dos factores principales. El factor I es el más importante: contribuye a explicar el 53% de la varianza total. A pesar de la diversidad de los siete indicadores que reúne, todos giran en torno a un mismo aspecto: los derechos democráticos. Ciertamente, los indicadores de este factor hacen referencia al reconocimiento y protección de derechos democráticos (derechos políticos, libertades civiles y de prensa), a su ejercicio (participación política) y a instituciones que ponen límites al poder político para garantizar tales derechos (Estado de Derecho, asociado a esto el nivel de corrupción, y constricciones al ejecutivo). El factor II cuenta con una capacidad explicativa menor (14% de la varianza total) y está definido por los dos indicadores de *responsiveness* (importancia de votar y satisfacción con funcionamiento de la democracia) y, en menor medida, por el indicador relativo a la limpieza de las elecciones. Como

⁸ En ocasiones, se considera un indicador de derechos y libertades democráticas (Hagopian, 2005); otras, en cambio, se toma como indicador de rendición de cuentas social (Barreda, 2006).

se puede apreciar, este indicador tiene también una asociación destacada -aunque menor- con el factor I. Esto no tiene por qué resultar extraño: tanto la garantía efectiva de derechos democráticos como la respuesta a las preferencias ciudadanas requiere la existencia de elecciones limpias.

Tabla 1. Matriz factorial del análisis de componentes principales

	Factor I	Factor II
Estado de Derecho	0,890	0,224
Libertad de prensa	0,848	0,064
Derechos políticos	0,797	0,263
Libertades civiles	0,774	0,384
Percepción de corrupción	0,741	0,257
Constricciones al ejecutivo	0,716	-0,092
Participación electoral	0,580	0,339
Importancia de votar	-0,101	0,836
Satisfacción con democracia	0,296	0,744
Elecciones limpias	0,510	0,693

Fuente: elaboración propia. Rotación Varimax.

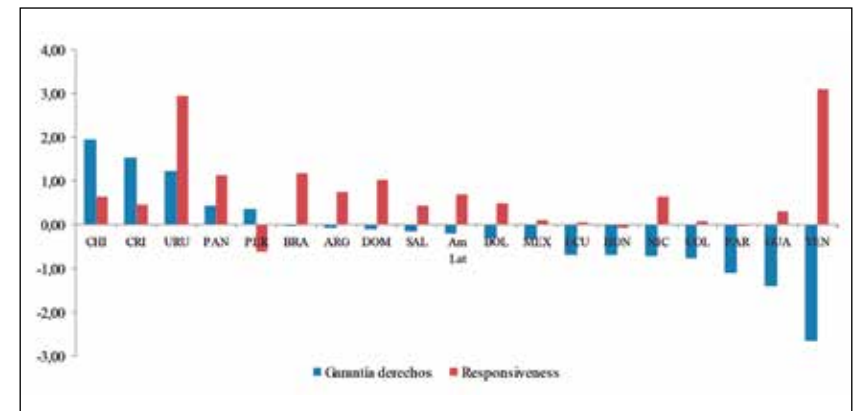
Por tanto, el análisis factorial efectuado evidencia dos factores o dos dimensiones básicas de calidad democrática: una referente a la garantía de derechos democráticos y otra a la *responsiveness*. En el marco conceptual de algunos estudios sobre democracia y calidad democrática podemos encontrar clasificaciones bidimensionales próximas a ésta. Por ejemplo, Dahl (2002) cuando ofrece una definición elemental de gobierno democrático señala dos dimensiones: la igualdad política y *responsiveness*; y Hagopian (2005) clasifica los diferentes elementos de calidad democrática en las dimensiones de derechos y representación.

2.2. Una visión comparada de la región latinoamericana

A partir de las puntuaciones de los dos factores extraídos del análisis factorial se puede establecer una comparación del nivel de calidad de las dieciocho democracias latinoamericanas. Tomando como referencia los datos del últi-

mo periodo (2006-06), se aprecian tres grandes grupos de países. El primero está formado por Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá y cuenta con los niveles más elevados de calidad democrática, sobre todo, los tres primeros países. Sus puntuaciones en la dimensión de garantía de derechos son las más altas de toda la región; en la dimensión de *responsiveness* también son positivas, despuntando Uruguay. Por el contrario, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Colombia, Paraguay, Guatemala y Venezuela, muestran los niveles más bajos de calidad democrática, especialmente los tres últimos. Venezuela tiene una destacada particularidad: mientras que en la dimensión de garantía de derechos se sitúa claramente en la posición más desfavorable de toda la región, en la dimensión de *responsiveness* se sitúa en la posición más óptima. Por último, Brasil, Argentina, República Dominicana, El Salvador, Bolivia y México se hallan en una posición intermedia respecto a estos dos grupos. Sus valores en las dos dimensiones se aproximan a los promedios regionales. Perú resulta un caso singular, difícil de ubicar en alguno de los grupos anteriores. Por un lado, su nivel de garantía de derechos democráticos está por encima de la media latinoamericana (lo que le aproxima al primer grupo), pero, por otro lado, su nivel de *responsiveness* está bastante por debajo (lo que le acerca al tercer grupo).

Gráfico 1. Distribución de países latinoamericanos en dos dimensiones de calidad democrática: garantía de derechos y *responsiveness* (periodo 2006-2008).



Fuente: elaboración propia. Los valores en las dos dimensiones de calidad democrática (extraídas de un análisis factorial de 10 indicadores) corresponden al periodo 2006-2008.

Como se ha indicado, la dimensión de garantía de derechos incorpora una variedad de aspectos mucho mayor que la de *responsiveness*. La clasificación de los países latinoamericanos de acuerdo con la garantía de derechos se asemeja bastante a la que resulta tras aplicar el índice de calidad democrática de Levine y Molina (2007). Las semejanzas afectan especialmente a los casos extremos: Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá aparecen en ambos casos, y por ese orden, en las posiciones más aventajadas, mientras que Ecuador, Honduras, Nicaragua, Colombia, Paraguay, Guatemala y Venezuela se ubican en las últimas posiciones (con ligeras diferencias respecto al orden). Obviamente, esta similitud entre las dos clasificaciones se explica en buena medida por la coincidencia en algunos de los indicadores utilizados⁹.

Tras este análisis comparativo, la pregunta que se plantea es si ha habido transformaciones significativas en el nivel de calidad democrática a lo largo del tiempo. Una forma de abordar este análisis (ver tabla 2) es comparar las puntuaciones del primer periodo de la serie (1994-96) con el último (2006-2008). Como puede observarse, el promedio regional en la dimensión de garantía de derechos democráticos prácticamente no ha variado entre uno y otro periodo. En cambio, sí se aprecia una variación, y en sentido ascendente, en la dimensión *responsiveness*. Obviamente, las variaciones han sido más pronunciadas en unos países que en otros. En lo que atañe a la garantía de derechos democráticos, Bolivia, Ecuador y Venezuela es dónde se constata una mayor variación y en un mismo sentido: deterioro de la garantía de derechos. La cercanía de estos tres países no parece casual, habida cuenta de algunas destacadas coincidencias entre sus sistemas políticos. Al acceder al poder, los presidentes Chávez (en 1999), Morales (2006) y Correa (2007) impulsaron, proyectos de “refundación de país”, con cambios sustantivos en las reglas de juego y en la forma de gobernar, que han conducido al debilitamiento de algunos elementos democráticos. Así, se ha constatado una tendencia a concentrar el poder en el ejecutivo (a través de reformas constitucionales o del uso recurrente de poderes de decreto) en detrimento de los otros poderes (Munck, 2010; Cameron y Luna, 2011). El impacto

9 En concreto, 6 de los 10 indicadores utilizados en el análisis factorial son empleados también en el índice de Levine y Molina (2007). No obstante, la metodología de construcción del índice es diferente, así como su cobertura temporal.

negativo sobre la calidad democrática ha sido mucho más acusado en Venezuela, tal como se ha señalado en numerosos estudios¹⁰ y como se evidencia en el indicador de garantía de derechos (ver tabla 2).

Tabla 2. Comparación del nivel de garantía de derechos y *responsiveness* en América Latina en 1994-96 y en 2006-2008 (puntuaciones factoriales)

	Garantía de derechos			<i>Responsiveness</i>		
	1994-1996 (A)	2006-2008 (B)	Variación de A a B	1994-1996 (A)	2006-2008 (B)	Variación de A a B
Argentina	0,23	-0,07	-0,30	0,61	0,76	0,14
Bolivia	0,81	-0,32	-1,12	-1,50	0,50	2,00
Brasil	0,17	-0,01	-0,19	-0,66	1,17	1,84
Chile	2,05	1,94	-0,11	-0,42	0,64	1,06
Colombia	-0,42	-0,76	-0,34	-1,86	0,07	1,93
Costa Rica	1,84	1,55	-0,29	0,14	0,47	0,33
República Dominicana	-0,71	-0,10	0,61	0,90	1,04	0,14
Ecuador	0,34	-0,68	-1,02	-0,32	0,05	0,37
Guatemala	-1,24	-1,41	-0,17	-1,36	0,30	1,66
Honduras	-0,42	-0,70	-0,27	-0,99	-0,07	0,92
México	-0,66	-0,34	0,33	-1,40	0,11	1,51
Nicaragua	-1,37	-0,71	0,66	1,20	0,63	-0,57
Panamá	0,51	0,42	-0,09	-0,04	1,12	1,16
Paraguay	-1,16	-1,09	0,07	0,27	-0,02	-0,29
Perú	-0,61	0,36	0,97	-0,12	-0,62	-0,49
El Salvador	-0,82	-0,16	0,67	-0,36	0,43	0,80
Uruguay	1,30	1,24	-0,07	1,49	2,96	1,47
Venezuela	-0,21	-2,65	-2,44	-1,04	3,10	4,14
América Latina	-0,02	-0,19	-0,17	-0,30	0,70	1,01

Fuente: elaboración propia.

10 Por ejemplo, un informe de Human Rights Watch (2008) detalla un conjunto de medidas del gobierno de Chávez que han erosionado los fundamentos de la democracia, tales como la censura y la discriminación de la oposición política, el cierre de los medios de comunicación o la intromisión en la acción del poder judicial.

Por lo que respecta a la dimensión de *responsiveness*, dentro de la tendencia general de mejora del nivel de calidad hay dos países en que esto se acentúa más: Bolivia y Venezuela. De manera que el empeoramiento del nivel de garantía de derechos democráticos en estos dos casos va acompañado de una valoración más satisfactoria de la atención a las preferencias ciudadanas. Esto puede parecer paradójico, pero tiene su explicación. De entrada, los indicadores que definen la *responsiveness*, a diferencia de los de la otra dimensión, proceden de encuestas ciudadanas. Puede ocurrir, por tanto, que unos indicadores y otros vayan en direcciones diferentes. En el caso de Venezuela y Bolivia la razón que pueda explicar la mejora de la *responsiveness* es que tanto el gobierno de Chávez como el de Morales han mostrado una clara habilidad para presentarse ante la opinión pública como gobiernos con vocación de atender las necesidades básicas de sectores de la población previamente excluidos (Cameron y Luna, 2011).

3. La explicación de los diferentes niveles de calidad democrática

Como se acaba de ver, hay importantes diferencias respecto a la calidad de las democracias latinoamericanas. Determinar las causas de estas diferencias es un asunto complejo, que requiere tomar en consideración explicaciones muy diversas. Por ello, se realiza, en primer lugar, una revisión de la literatura especializada, que servirá de base para el análisis empírico posterior.

3.1. Las principales explicaciones contempladas en la literatura

Un conjunto heterogéneo de trabajos se ha ocupado de examinar los factores que determinan la calidad de una democracia. Buena parte de los argumentos y datos de que disponemos proceden de estudios centrados en temas concretos que afectan a la calidad democrática, tales como el desempeño de la administración pública, la configuración del sistema de partidos, el diseño de las reglas electorales o el nivel de corrupción. Por ello, no es extraño el número tan diverso de causas que se han barajado.

No se pretende aquí realizar un análisis exhaustivo de las posibles causas, sino presentar las más destacadas en la literatura. En especial, sobresalen cuatro grandes tipos de factores explicativos: estructurales, la experiencia democrática, factores institucionales y socioculturales.

Comenzando por los factores estructurales, cabe resaltar especialmente tres. En primer lugar, se ha destacado que el nivel de desarrollo de un país favorece positivamente la calidad de su democracia; entre otras razones, porque la presencia de una estructura socioeconómica “moderna” posibilita la emergencia de actores colectivos capaces de estructurar el juego político en términos universalistas (Abente-Brun, 2007) y porque un mayor nivel de desarrollo económico hace aumentar las capacidades de control político y disminuir los incentivos para la corrupción (Mauro, 1995; Prats, 2008). En el estudio de Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) se constata la influencia positiva del desarrollo económico sobre la calidad democrática, si bien su impacto es moderado. La desigualdad económica es otro factor estructural al que se acude con frecuencia en la literatura. Uno de los argumentos principales que se plantea es que en sociedades con elevada polarización económica las élites son muy reticentes a medidas de profundización democrática que hagan peligrar sus privilegios (Boix, 2006). En numerosos estudios se ha constatado los efectos negativos de la desigualdad económica sobre la calidad democrática, particularmente en aspectos como una débil garantía de los derechos ciudadanos, un frágil desempeño del poder judicial o un nivel menor de participación electoral (Hagopian, 2005; Bermeo, 2009). El tercer factor estructural tiene que ver también con el nivel de división de una sociedad, pero en relación con las identidades étnicas. En diversos trabajos se ha señalado que la elevada fragmentación étnica socava la calidad democrática. En concreto, se ha asociado la elevada fragmentación étnica con un mayor nivel de favoritismo político y restricción de la libertad de oposición (La Porta et al., 1999) y la presencia de importantes barreras electorales a la competencia política (Van Cott, 2003). En el estudio de Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) se evidencia el impacto negativo de este factor en la calidad de las democracias latinoamericanas.

Una segunda explicación tiene que ver con la experiencia democrática de un país. Se trata de una idea procedente de la investigación sobre el

origen y/o el mantenimiento de la democracia y que pone el acento en el aprendizaje político de cada país. La tesis es que la probabilidad de que la democracia emerja y/o perdure es mayor si un país goza de una destacada tradición democrática¹¹. Algunos investigadores han trasladado esta idea al análisis de la calidad de las democracias latinoamericanas y han constatado el impacto positivo del pasado democrático en el nivel de calidad (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). Al margen de estos factores endógenos, Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) han planteado que la calidad de una democracia podría ser explicada también por factores exógenos, concretamente por la influencia política de países vecinos. La calidad democrática sería, así, resultado de un proceso de difusión o contagio institucional. No obstante, en su análisis tal influencia no resulta significativa.

Un tercer grupo de explicaciones centra la atención en las instituciones de cada país. Dentro de la amplia diversidad de factores institucionales apuntados en la literatura destacan especialmente tres: el sistema de partidos, el sistema electoral y las instituciones informales. En relación con lo primero, se ha resaltado que la presencia de un sistema de partidos con débil nivel de institucionalización tiene consecuencias perjudiciales para la calidad democrática¹². Baste indicar dos razones: un sistema débilmente institucionalizado plantea problemas para la representación electoral, en la medida en que se hace más fácil el acceso al poder de políticos *outsiders* o “antipartidistas” que -como la experiencia ha mostrado en muchos casos- entrañan riesgos para la calidad democrática (por ejemplo, tendencia a ampliar sus poderes y a debilitar los mecanismos de control al ejecuti-

11 Conviene tener presente que la experiencia democrática del pasado puede resultar negativa para la aparición de la democracia o para su estabilidad, dado que “si un país *tuvo* un régimen democrático (...), es veterano no sólo de la democracia sino también de su *subversión exitosa*” (Przeworski et al. 1996: 96). Es decir, las fuerzas antidemocráticas pueden haber aprendido de las experiencias subversivas. Una posición similar es la de Smith (2004), si bien su análisis empírico confirma la importancia de la experiencia previa para la estabilidad democrática.

12 De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995), la institucionalización de un sistema de partidos puede conceptualizarse a través de cuatro dimensiones: i) estabilidad en las pautas y la naturaleza de la competencia entre partidos; ii) los partidos tienen raíces relativamente estables en la sociedad; iii) los principales actores políticos asignan legitimidad a los partidos; iv) las organizaciones partidistas no están subordinadas a los intereses de líderes ambiciosos, sino que adquieren un estatus independiente y valor propio.

vo); asimismo, comporta dificultades para la rendición de cuentas electoral, ya que en los sistemas poco institucionalizados los ciudadanos deben afrontar mayores costes de información sobre la acción de los partidos y los líderes políticos (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Torcal, 2005). En cuanto al sistema electoral, algunos estudios recientes han evidenciado la influencia positiva de algunos diseños electorales en el ejercicio de control ciudadano a los políticos y en la prevención de corrupción; por ejemplo, las fórmulas mayoritarias, las listas abiertas y los distritos de magnitudes grandes (Persson, Tabellini y Trebbi, 2003). Por lo que se refiere a las instituciones informales, se ha resaltado particularmente la incidencia negativa del clientelismo, entre otras razones porque incentiva el particularismo en el trato a los ciudadanos y en la distribución de bienes públicos (Máiz, 2003; Barreda, 2006). Algunos estudios de caso han mostrado cómo el clientelismo crea un marco de incentivos nada propicio para reformas institucionales que pueden mejorar la calidad democrática; por ejemplo, reformas orientadas a la transparencia y control de la financiación partidista o el desarrollo de un servicio civil meritocrático (IIG, 2002; Abente-Brun, 2007).

El último grupo de explicaciones es de índole sociocultural. En ocasiones se atribuye la baja calidad de una democracia a la supervivencia de rasgos de una cultura autoritaria, pero sin explicar -como señalan Levine y Molina (2007)- de dónde surgen estos rasgos y el porqué de su persistencia. Una de las cuestiones socioculturales a las que más se ha acudido en los últimos años es el capital social, en el sentido de Putnam (1993). Se sostiene que la presencia de relaciones y redes sociales sustentadas en la cooperación y en la confianza interpersonal favorece la calidad democrática; entre otras razones, porque facilita la información y debate sobre asuntos comunes y la organización de acción colectiva (Boix y Posner, 2000). Algunos estudios de caso han mostrado las dificultades que comporta un nivel de capital social débil para el desarrollo de democracias de calidad (Abente-Brun, 2007).

3.2. Una exploración de los determinantes de la calidad democrática en América Latina

A pesar de este abanico de factores potencialmente explicativos de la calidad democrática, pocos estudios se han ocupado de examinarlos empíricamente y menos aún de hacerlo de una forma integral. El estudio de Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) es el trabajo más completo y rico que se ha realizado hasta la fecha para la región latinoamericana. Sin embargo, su variable dependiente plantea una limitación importante: se fijan únicamente en un indicador de garantía de derechos democráticos (el de FH), sin entrar a considerar otros aspectos cruciales que afectan a la calidad de una democracia, como los señalados anteriormente.

Aquí se pretende realizar una contribución a la explicación de los diferentes niveles de calidad de las democracias latinoamericanas. Parte de una concepción más amplia de calidad que la utilizada por Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) y sitúa el análisis entre los años 1994 y 2008. La técnica estadística utilizada es el análisis de regresión lineal. La variable dependiente es la calidad democrática, en sus dimensiones de garantía de derechos y *responsiveness*. En cuanto a las variables independientes, se ha tenido en cuenta dos criterios para su selección: i) que sea un número reducido de variables (dado el número limitado de casos: 90); ii) que estén conectadas con explicaciones teóricas sólidas. A la hora de seleccionar indicadores para las diferentes variables se han priorizado los que tienen una mayor cobertura temporal¹³. De acuerdo con esto, el análisis se centra en la incidencia de siete variables referentes a los cuatro tipos de factores señalados (estructurales, experiencia democrática, institucionales y socioculturales).

Concretamente, para examinar la incidencia de las variables estructurales mencionadas se han seleccionado tres indicadores: la *renta nacional bruta per cápita* (Banco Mundial) como indicador de desarrollo económico, índice Gini (Banco Mundial) como indicador de desigualdad económica e índice

13 Como es sabido, hay serias limitaciones en la disponibilidad de indicadores para las variables que se pretende examinar. En ocasiones, se cuenta con indicadores pertinentes, pero con una cobertura temporal muy reducida. Es el caso de indicadores que podrían arrojar luz respecto a la influencia de las organizaciones partidistas en la calidad democrática: el índice de fortaleza partidista de Jones (2007) o el de coherencia de Ruiz (2006).

de fragmentación étnica de Alesina et al. (2002). En este último caso, sólo se dispone de información para un año. Pero se trata de un indicador estructural, por lo que se tomará como constante durante el periodo examinado. Para medir la influencia de la experiencia democrática de cada país se acude al indicador de *número de años de democracia*, que resulta de combinar la información aportada por Smith (2004) -hasta el año 2000- y por FH -para después de 2001¹⁴. Las variables institucionales potencialmente explicativas son muy diversas, pero la información disponible es bastante limitada. Aquí se han seleccionado dos indicadores. Uno es la *volatilidad electoral* (OPAL, Universidad de Salamanca), que es uno de los componentes del índice de institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring y Torcal, 2005). Una elevada volatilidad debe interpretarse como un bajo nivel de institucionalización y viceversa. El segundo indicador institucional es el *tipo de listas electorales*. A partir de la información de Negretto (2009), se ha construido una variable *dummy* en el que el valor 1 corresponde a sistemas de lista cerrada y el 0 a sistemas que recogen alguna posibilidad de personalizar el voto. Finalmente, dentro de las variables socioculturales, el análisis se centra en el capital social, medido a través del indicador de *confianza interpersonal* (Latinobarómetro). En concreto, se considera la proporción de encuestados que manifiestan que “se puede confiar en la mayoría de la gente”.

Junto a estas variables independientes, se introduce el nivel educativo como variable de control, ya que es un factor que influye tanto en la calidad democrática como en algunas de las variables independientes. El nivel educativo incide en la calidad democrática por varias razones; entre otras, porque resulta clave para que los ciudadanos puedan tomar una decisión política informada (Levine y Molina, 2007) y porque desincentiva la corrupción y aumenta las capacidades de supervisión de los recursos públicos (Prats, 2008). A su vez, como es bien conocido, la educación contribuye significativamente al desarrollo económico y a la reducción de la desigualdad. El indicador de nivel educativo que se utiliza es la proporción de población adulta alfabetizada (UNESCO).

14 En el caso de FH se ha utilizado el indicador de democracia electoral, que mide la garantía de los procedimientos políticos básicos de una democracia, sin abordar las cuestiones referidas a las libertades civiles. Los valores del indicador son cualitativos: “sí” es una democracia electoral o “no”.

Como en el caso de los indicadores utilizados en el análisis factorial, se ha clasificado la serie de cada uno de estos indicadores en cinco periodos (1994-96, 1997-99, 2000-02, 2003-05 y 2006-08) y se ha calculado el valor promedio de cada periodo¹⁵. La tabla 3 muestra los resultados del análisis de regresión lineal efectuado. Dado que el número de observaciones es reducido (90), conviene alertar de las limitaciones de este análisis y subrayar que se trata más bien de un análisis exploratorio.

Tabla 3. Determinantes de dos dimensiones de calidad democrática (análisis de regresión lineal)

	Garantía de derechos		Responsiveness	
	B	t	B	t
Renta per cápita	-0,163	-1,147	0,354**	2,894
Desigualdad económica	0,145	1,127	-0,412**	-3,727
Fragmentación étnica	-0,054	-0,407	-0,084	-0,726
Años de democracia	0,501**	3,483	-0,017	-0,136
Volatilidad electoral	-0,371**	-2,779	-0,097	-0,841
Listas cerradas	-0,036	-0,302	-0,216*	-2,123
Confianza interpersonal	0,075	0,629	0,282**	2,749
Alfabetismo	0,163	1,425	0,048	0,485
Constante		-1,474		2,644
Nº observaciones	90		90	
R ² corregida	0,288		0,471	

* y ** indican niveles de significación del 95 y 99%, respectivamente.
Fuente: elaboración propia

15 Hay dos excepciones: la renta per cápita y el nivel de alfabetismo. En los dos casos, los datos corresponden a años anteriores a los periodos correspondientes. En el caso de la renta, se ha tomado el dato del año anterior a cada periodo (ej. renta de 1993 para el periodo 1994-96) y en el nivel de alfabetismo los datos anteriores más próximos a cada periodo (ej. alfabetismo en 1990 para el periodo 1994-96). Con esta decisión se ha pretendido paliar los problemas de endogeneidad que afectan a las relaciones entre las cuestiones de democracia y desarrollo (Bardham, 1999). En el indicador de volatilidad hay un número de reducido de valores ausentes y en el de confianza interpersonal no se dispone de datos para los dos primeros periodos. En ambos casos se han sustituido los valores vacíos por los promedios de cada país.

Todas las variables independientes, a excepción de la fragmentación étnica, tienen una influencia estadísticamente significativa, pero ninguna de ellas lo hace a la vez en las dos dimensiones de calidad democrática. Cada dimensión está sujeta, pues, a determinantes propios. En el caso de la garantía de derechos, únicamente dos variables ejercen una incidencia relevante: la volatilidad electoral y, en mayor medida, la experiencia democrática. Los signos de los coeficientes se ajustan a los argumentos expuestos anteriormente. Así, el aumento del número de años de democracia hace elevar la calidad de la garantía de derechos, mientras que el aumento de la volatilidad electoral la hace disminuir. En otras palabras, la experiencia democrática y la institucionalización del sistema de partidos contribuyen positivamente a mejorar la garantía de derechos democráticos. Por lo que se refiere a la dimensión de *responsiveness*, cuatro variables tienen un impacto significativo y en el sentido esperado. En efecto, el nivel de renta per cápita y de confianza interpersonal influyen favorablemente en la calidad de *responsiveness*; en cambio, la desigualdad económica y la existencia de listas cerradas perjudican el nivel de *responsiveness*. En un análisis preliminar se tuvo en cuenta la incidencia del factor “tiempo” (a través de variables *dummy* relativas a los diferentes subperiodos examinados) pero no se constató una influencia significativa. Esto resulta congruente con el análisis diacrónico del apartado anterior. Como se indicó, en la mayoría de los países latinoamericanos no se constata variaciones relevantes, especialmente en relación con la dimensión de garantía de derechos.

Como se acaba de ver, los resultados del análisis confirman, en general, los argumentos y las evidencias empíricas de la literatura. Se ha constatado la capacidad explicativa de todas las variables consideradas, a excepción de la fragmentación étnica, y en el sentido esperado. Al igual que en el estudio de Mainwaring y Pérez-Liñán (2008), la experiencia democrática aparece como la variable con mayor poder explicativo, aún cuando su variable dependiente es bastante diferente. Esto último plantea una pregunta inmediata: ¿sólo aquellos países que han tenido una destacada trayectoria democrática pueden aspirar a democracias de alta calidad? La respuesta es negativa. La experiencia democrática influye, pero no condiciona de forma ineludible el nivel de calidad de una democracia. Si fuese así, entonces

¿cómo se explica que dos de los países con mayor tradición democrática, Venezuela y Colombia, se sitúen hoy en el grupo de países con democracias de peor calidad?¹⁶ Estos y otros resultados se explican en función de circunstancias y dinámicas específicas de cada país.

Por tanto, no puede hablarse de un determinismo institucional o de una lógica de *path dependence*, en el sentido utilizado por el neoinstitucionalismo (North, 1990 o Pierson, 2000). El pasado democrático no es un determinante ineludible, pero sí contribuye a elevar significativamente el nivel de calidad de una democracia (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008). Como mínimo pueden aducirse dos razones. En primer lugar, la existencia previa de democracia posibilita la extensión de valores y actitudes legitimadores de la democracia y el Estado de Derecho entre los ciudadanos, lo que representa un importante activo para la generación de democracias de calidad. Como era frecuente decir durante la transición española, “no es suficiente con construir democracia, es necesario construir también demócratas”¹⁷. En segundo lugar, una destacada trayectoria democrática favorece la creación de diferentes instituciones sociales, políticas y jurídicas que cumplen un importante papel para la calidad de una democracia; instituciones como partidos políticos, poder judicial independiente o medios de comunicación plurales.

Conclusiones

La mayor parte de los estudios comparados de calidad democrática en América Latina ha partido de una concepción mínima de democracia y ha centrado la atención en la garantía de un conjunto de derechos democráticos elementales. Como se ha señalado, esto plantea limitaciones importantes a la hora de analizar y evaluar la calidad democrática. Por ello,

16 Según los datos de Smith (2004), Venezuela tuvo 44 años de democracia en el siglo XX y Colombia 50.

17 Hay posiciones que cuestionan el poder explicativo de la cultura política en relación con los procesos de democratización. Una síntesis de las posiciones a favor y en contra aparece, entre otros, en Maravall (1995).

este trabajo ha optado por una aproximación más amplia, que incorpora también el control de la acción del poder político. Sobre la base de esta concepción se han determinado cinco dimensiones de análisis -*derechos políticos y libertades civiles, responsiveness, participación, Estado de Derecho y rendición de cuentas*- y se ha realizado el estudio de las dieciocho democracias. Las aportaciones más destacadas de este estudio son cuatro.

En primer lugar, el análisis factorial efectuado respalda la decisión adoptada de no limitar el examen de la calidad democrática a las cuestiones relativas a los derechos democráticos y dar cabida también a las cuestiones que conciernen a la limitación del poder político. Así, no sólo se ha constatado un factor subyacente a unas y otras cuestiones sino que una de las cuestiones relativas a la limitación del poder político (Estado de Derecho) es la que más contribuye a definir dicho factor. Por tanto, hay suficiente justificación -teórica y empírica- para no circunscribir el análisis de la calidad democrática al examen del nivel de democratización de un régimen.

En segundo lugar, a partir de las dos dimensiones de calidad democrática resultantes del análisis factorial (garantía de derechos y *responsiveness*) se ha podido establecer un análisis comparado de los dieciocho países analizados e identificar tres grandes grupos: Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá cuentan con los niveles más elevados de calidad democrática, especialmente los tres primeros; Ecuador, Honduras, Nicaragua, Colombia y, sobre todo, Paraguay, Guatemala y Venezuela presentan los niveles más bajos de calidad; los países restantes se hallan en una zona intermedia respecto a estos dos grupos.

En tercer lugar, el análisis diacrónico revela una situación diferente en las dos dimensiones de calidad democrática. Mientras que la calidad de garantía de derechos ha variado de forma poco significativa en la mayoría de los países, la *responsiveness* sí lo ha hecho y de una forma ascendente. Ni los cambios ni las crisis experimentadas en la región desde mediados de los años noventa parecen haber afectado negativamente a la calidad de la mayoría de las democracias latinoamericanas. Por ejemplo, no se constata un empeoramiento de la calidad democrática como resultado de la crisis económica que experimentó la región entre 1998 y 2002. No obstante, en algunos países sí se constatan variaciones significativas. En particular, cabe

resaltar el deterioro de la garantía de derechos democráticos en Ecuador, Bolivia y, sobre todo, Venezuela.

La última aportación hace referencia a la explicación de los diferentes niveles de calidad democrática. Abordar esta cuestión es una tarea compleja, dada la diversidad de factores potencialmente explicativos y la ausencia de estudios empíricos que hayan abordado de forma integral dichos factores. Teniendo presente las limitaciones señaladas del análisis efectuado, conviene destacar tres conclusiones. Primera, se ha confirmado la capacidad explicativa de algunos de los factores más remarcados en la literatura y en el sentido esperado. El único factor cuya capacidad explicativa no se ha evidenciado es la fragmentación étnica. Segunda, cada dimensión de calidad democrática está sujeta a una lógica explicativa específica. Así, en la dimensión de garantía de derechos la experiencia democrática y la institucionalización del sistema de partidos ejercen una influencia significativa, mientras que en la *responsiveness* inciden el nivel de desarrollo económico, la desigualdad económica, el capital social y el tipo de listas electorales. Tercera, la experiencia democrática aparece como el factor más explicativo de la calidad democrática. Esto no significa, empero, que deba hablarse de un determinismo institucional o de una lógica de *path dependence* en relación con el pasado democrático.

Referencias

- Abente-Brun, Diego (2007), "The Quality of Democracy in Small South American Countries: The Case of Paraguay", Working Paper 343, Kellogg Institute for International Studies.
- Alcántara, Manuel (2008), "Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 6, pp. 1-15, en <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ALCANTARA.pdf> [11 noviembre 2012].
- Alesina, Alberto et al. (2002), "Fractionalization", *Journal of Economic Growth*, vol. 8, pp. 155-194.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002), "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen

- Latin American Countries", *Democratization*, vol. 9, núm. 2, pp. 85-100.
- Bardhan, Pranab (1999), "Democracy and Development: A Complex Relationship", *Paper* del Institute of International Studies, Berkeley, University of California.
- Barreda, Mikel (2006), "Instituciones democráticas y desarrollo en América Latina: la impronta de la desigualdad y la informalidad", en Jorge Aromando (ed.), *El desafío de la globalización en América Latina: claves para una interpretación*, Buenos Aires, Jorge Baudino Editores, pp. 155-189.
- Beetham, David (1994), "Key Principles and Indices for a Democratic Audit", en David Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage.
- Bermeo, Nancy (2009), "Poverty, Inequality, and Democracy. Does Electoral Democracy Boost Economic Equality?", *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 4, pp. 21-35.
- Boix, Carles (2003), *Democracy and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boix, Carles y Daniel Posner (2000), "Capital social y democracia", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 2, pp. 159-185.
- Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (2010), "El estado de la democracia en la región andina", en Maxwell Cameron y Juan Pablo Luna (eds.), *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*, La Paz, Plural Editores.
- Corbettta, José y Aníbal Pérez-Liñán (2001), "Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina", *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, pp. 149-169.
- Dahl, Robert (2002), *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004), "The Quality of Democracy. An Overview", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 20-31.
- Gómez Fortes, Braulio et. al (2010), *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona, Ariel.
- Hagopian, Frances (2005), "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y gobierno*, vol. 12, núm. 1, pp. 41-90.

- Human Rights Watch (2008), *Una década de Chávez. Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*, Nueva York, Human Rights Watch, en: <http://www.hrw.org/spanish/reports/2008/venezuela0908/> [11 noviembre 2012]
- Ieraci, Giuseppe y Angelo Paulon (2008), "The quality of democracy and the quality of research. A sceptic vision on freedom in the world index", ponencia en el XXII Congreso de la Società Italiana di Scienza Politica, Pavia.
- IIG (2002), *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*, Barcelona, IIG-PNUD.
- Jones, Mark P. (2007), "Political Parties and Party Systems in Latin America", *paper* presentado en el simposium *Prospects for Democracy in Latin America*, University of North Texas.
- La Porta, Rafael, et al. (1999), "The Quality of Government", *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 15, núm. 1, pp. 222-279.
- Levine, Daniel H. y José E. Molina (2007), "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, núm. 45, pp. 17-46.
- Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.
- Mainwaring, Scott (2003), "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press, pp.3-33.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (1995), "Party Systems in Latin America", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press, pp. 1-34.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2005), "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy*, núm. 41, pp. 141-173.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2008), "Regime legacies and democratization: explaining variance in the level of democracy in Latin

- America, 1978-2004", *Working Paper* del Kellogg Institute for International Studies, núm. 354.
- Máiz, Ramón (2003), "La corrupción como mecanismo de auto-refuerzo del clientelismo político", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, pp. 3-39.
- Manin, Bernard (1987), "On legitimacy and political deliberation", *Political Theory*, vol. 15, núm. 3, pp. 338-368.
- Maravall, José María (1995), *Los resultados de la democracia: un estudio del Sur y el Este de Europa*. Madrid, Alianza Editorial.
- Mazucca, Sebastián L. (2003), "Calidad democrática: Deber y haber del concepto" en Osvaldo Iazzeta et al. (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario-Santa Fe, Homo Sapiens Ediciones-PNUD.
- Mazucca, Sebastián L. (2007), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en Gerardo Munck (ed), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 39-49.
- Morlino, Leonardo (2009), "La calidad de la democracia", *Claves de razón práctica*, núm. 193, pp. 26-35.
- Munck, Gerardo (2004), "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional", *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 2, pp. 315-346.
- Munck, Gerardo (2010), "Repensando la cuestión democrática: La Región Andina en el nuevo siglo", *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 1, pp. 149-161.
- Negretto, Gabriel (2009), "La Reforma Electoral en América Latina. Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas" en Arturo Fontaine et al. (eds.), *Reforma del Sistema Electora Chileno*, Santiago de Chile, PNUD, pp. 63-103.
- North, Douglass (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2001), "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho", *Instituciones y Desarrollo*, núm. 8-9, pp. 43-82.
- O'Donnell, Guillermo (2004), "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 32-46.

- Persson, Torsten, Tabellini, Guido y Trebbi, Francesco, (2003), “Electoral Rules and Corruption”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 1, núm. 4, pp. 958-989.
- Pierson, Paul (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, pp. 251-267.
- Powell, G. Bingham (2004), “The Chain of Responsiveness”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 91-105.
- Prats, Joan O. (2008), “Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción”, *Papers*, núm. 88, pp. 153-164.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PENDHS) (2001), *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, San José (Costa Rica), PENDHS.
- Przeworski, Adam et al. (1996), “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, *La Política*, núm. 2, pp. 89-108.
- Putnam, Robert (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Ruiz, Leticia M. (2006), “Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, pp. 87-114.
- Ruiz, Leticia M. (2011), “Chile: a Model Case?”, en Daniel H. Levine y José E. Molina, *The quality of democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Smith, Peter H. (2004), “Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000”, *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 2, pp. 189-228.
- Van Cott, Donna L. (2003), “Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica”, *Análisis político*, núm. 48, pp. 26-51.
- Vargas-Machuca, Ramón (2006), “La calidad de la democracia”, *Claves de razón práctica*, núm. 165, pp. 34-41.
- Velasco, Juan C. (2006), “Deliberación y calidad de la democracia”, *Claves de razón práctica*, núm. 167; pp. 36-43.

Anexo

Relación de indicadores utilizados

Indicador	Fuente
Derechos políticos	Freedom House
Libertades civiles	Freedom House
Satisfacción con funcionamiento de la democracia	Latinobarómetro
Eficacia del voto	Latinobarómetro
Participación electoral	Voter Turnout (IDEA)
Estado de Derecho	Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial)
Percepción de corrupción	Transparency International (recopilado en DataGob, del Banco Interamericano de Desarrollo)
Constricciones al ejecutivo	Polity IV
Elecciones limpias	Latinobarómetro
Libertad de prensa	Freedom House
Renta nacional bruta per cápita	Banco Mundial (recopilado en The Quality of Government Dataset, de The Quality of Government Institute)
Gini (desigualdad de ingresos)	Banco Mundial (recopilado en The Quality of Government Dataset, de The Quality of Government Institute)
Fragmentación étnica	Alesina et al. (2002)
Número de años de democracia	Smith (2004) –hasta 2000- y Freedom House (años siguientes)
Volatilidad electoral	OPAL (Universidad de Salamanca)
Tipo de listas electorales	Negretto (2009)
Confianza interpersonal	Latinobarómetro
Alfabetismo	UNESCO (recopilado en Indicadores de Desarrollo Humano, de PNUD).

Fuente: elaboración propia.

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

Jorge Vargas-Cullell

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-Liñán 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 ha habido intentos de trazar las bases para la perspectiva 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

¹ La calidad de la democracia es una expresión muy usada en 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.

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 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 debiera 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. Asimismo, pienso que el estudio de la calidad de la democracia implica ampliar nuestra comprensión procedimental de la democracia como régimen político para incluir dimensiones que extra-régimen (ver también: Bürhlmann, et. al 2007).

El presente artículo está organizado en dos partes. En la primera expongo la manera como 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.

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 participati-

vos para establecer y evaluar estándares de calidad democrática. Aplicó un método evaluativo con base en la experiencia de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y, apoyándose de 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 Internacional Democracy Electoral Assistance (IDEA) 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 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 reciente libro, 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).

En un tema en expansión como el de la calidad de la democracia, estos esfuerzos abren interesantes posibilidades de investigación. Sin embargo,

2 Bürhlman, Merkel y Wessels (2007) esbozaron una enfoque teórica y empírica 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.

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 procuro atender este problema a partir de una reelaboración del concepto de la calidad de la democracia. Reflexiono en forma crítica sobre el grupo de obras sobre este tema, tomando como referencia también a otras obras que todavía no he 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 las mías propias): el enlace entre la calidad de la democracia y el concepto original de democracia. Al hacerlo, espero contribuir con un diálogo fructífero con 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 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

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-Liñan (2002) debido a las muchas 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, solo con aquellas que se basan en el reconocimiento explícito de los individuos como agentes políticos y legales (O'Donnell 2010: 47-73, 118-120).

2010; Dunn 1993). A la vez, la definición capta la diferencia fundamental que distingue a la democracia de todos los otros 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 (Whitehead, 2002). Como tal, la democratización es un vector e implica examinar las trayectorias históricas. Al estudiar la democratización uno se enfoca en el cambio, en cómo una sociedad va de un punto A a un 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, la democratización, logrado 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 entretreídos 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”

5 Yo 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.

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.

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 al portador 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 - o sea, que son agentes, vectores dotados con voluntad propia. Este paquete incluye libertades para actuar como mejor lo consideren, independientemente de los deseos del poderoso, así como ciertos derechos por medio de los cuales los gobernados tienen la capacidad de resistir, derrotar o forzar concesiones sin desestabilizar el sistema político. En breve, la democracia crea e institucionaliza el poder desde abajo, el poder de los gobernados.

6 Bülhman 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 ser sujetos de una evaluación de calidad democrática.

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. Surgen de legados sustancialmente asimétricos de bienes y capacidades entre los individuos, las organizaciones o 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 para la desigualdad política ganaría con facilidad y terminaría por asfixiar el impulso de la igualdad política.

Por 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” no se puede definir ya 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

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).

como ésta deja sin explicar una parte fundamental de la vida democrática: 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; Bürhlmann 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 legitimación del poder político legítimo, delegan poder en las autoridades públicas para que gobiernen en nombre suyo. Este delegar es parcial: el ciudadano-agente retiene una cantidad sustancial de poder porque no pierde sus derechos: siempre mantiene la capacidad de esgrimir sus derechos 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, o sea, 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).

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 cómo se sustituyen a los gobernantes. En una democracia, estas regulaciones corresponden

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 esta (o de evitar que alguien más tome este tipo de decisiones).

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

básicamente al sistema electoral, el que se a su vez está arraigado en 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: quién disfruta los derechos de tener voz en asuntos de interés público, de elegir a los que gobernarán la entidad política o de ser elegidos para puestos de gobierno. En breve, 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 derechos implicados en este estatus.

La tercera dimensión se refiere a las normas que regulan el ejercicio del poder delegado, ese que ha sido conferido a las autoridades públicas. Comprenden un complejo juego de normas cuidadosamente formulado que estipula los usos legítimos e ilegítimos del poder y las sanciones por transgredir esas 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 de cómo las personas participan en la vida pública y esgrimen sus derechos frente a gobernantes y otros gobernados. Como sabemos, el pueblo puede escoger ejercer sus derechos y libertades —o no hacerlo— o, (desgraciadamente) ejercerlos en formas que son 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).

Figura 1: cuatro dimensiones de la democracia

	Poder delegado (a la autoridad pública)	
Sistema electoral	/	Estado de Derecho
[Reglas para el acceso al poder delegado]	/	[Reglas para ejercer el poder delegado]
	/	
Acceso	PODER	Ejercicio
Inclusión ciudadana	/	Participación ciudadana
[Reglas para el acceso al poder no delegado]	/	[Reglas para el ejercicio del poder no delegado]
	/	
	Poder no delegado (ciudadanos)	

Fuente: Autor

En resumen, mi concepto de calidad de la democracia está anudado a 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, en pie de igualdad, la cuestión del ejercicio de poder, o sea, de algunas estructuras y funciones del Estado y de la sociedad civil como constitutivas del concepto de democracia. Segundo, por tanto, al evaluar la calidad de la democracia, lo anterior nos permite observar no solo 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 por influenciar las decisiones colectivas durante períodos no electorales¹⁰.

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 ren-

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 derecho” 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 sigan 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 de parte de los ciudadanos. Aquí, propongo como parámetro la participación cívica en la vida pública. De partida concedo la imposibili-

dición 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.

dad 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 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 avance en el resto. Solo para mencionar algunos de ellos: (a) La democratización a lo largo del primer cuadrante equivaldría a liberalización dentro de un sistema 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 solo muy poca) ha sido

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 la 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</i>
		<i>No existen exclusiones sociales políticamente discapacitantes</i>
Ejercicio del poder (delegado)	Estado democrático de derecho	<i>Reconocimiento y cumplimiento efectivo de derechos</i>
		<i>Subordinación de las autoridades a la ley</i>
		<i>Rendición de cuentas horizontal</i>
		<i>Apertura a rendición de cuentas vertical</i>
Ejercicio del poder (no delegado)	Participación cívica ciudadana	<i>Apoyo a derechos y libertades</i>
		<i>Participación efectiva en la esfera pública</i>
		<i>Rendición de cuentas social</i>

Fuente: Autor

el enfoque de la bibliografía de transición que O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) iniciaron hace más de veinte años. Aquí un régimen democratizado 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. Sospecho que en esta categoría calzarían las democracias más avanzadas.

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 si se acopla un concepto amplio de democracia con estándares de calidad democrática, se obtienen 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 proceso multifacético y complejo de cambio social por el que Centroamérica ha pasado en las últimas décadas.

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.

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.

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: son democracias electorales, aunque algunas tienen, como veremos, graves fallas y síntomas de regresión política.¹³ En 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 —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.

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

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 la economía 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: 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).

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 improductiva. 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. Más o menos 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 dolorosamente recién se recobran 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 sus 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		1989		1989 (La invasión de EE.UU. 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 década de 1980	
Cantidad de transiciones	3*	5	5	4	5	3*	4

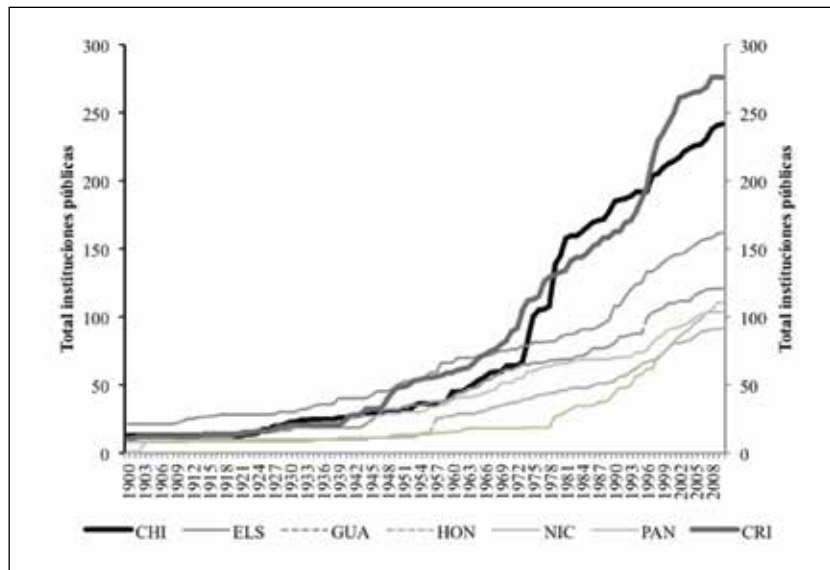
1/ % de la población urbana en 2007. 2/ % de la población entre 15 y 65 años. 3/ Coeficiente de apertura: (Exportaciones + Importaciones)/PIB. Todos los datos son de 2006. 4/ Año de primera elección democrática 5/ El término se tomó prestado de Parry y Moran (1994). La fecha indica el período en el que 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 más que duplican esta densidad institucional.

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



Nota: se refiere a la cantidad de instituciones públicas existentes, creadas por la autoridad legalmente competente.

Fuente: Programa Estado de la Nación, base de datos sobre instituciones públicas. www.estadonacion.or.cr La información de Chile fue preparada por estudiantes de la Universidad Católica, bajo la supervisión del profesor Juan Pablo Luna

18 Mann contraponen 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.

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.

Democracia electoral

Al evaluar la calidad de la democracia de los sistemas políticos centroamericanos, empiezo con la democratización de los regímenes políticos o, más exactamente, 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 tienen en funcionamiento democracias electorales: en esta década se han llevado a cabo más de 30 elecciones (nacionales y locales). Los votantes no solo eligen representantes a 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 expresidente Alemán, del Partido Liberal Constitucionalista)¹⁹.

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: en 2008 el Tribunal canceló dos partidos

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 la 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).

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.

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 con-

de la oposición con cargos falsos; no ha publicado los resultados completos de las elecciones nacionales de 2005 y 2008; 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.

textos 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 barreras sólidas que desestimularan regresiones autoritarias. En 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 algunos partidos). Por otra parte, según observadores nacionales y nacionales, las elecciones municipales de 2008 en Nicaragua fueron fraudulentas, 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 de 2008 y la comunidad internacional tuvo que intervenir para apoyar a las autoridades electorales en la segunda ronda.

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 de 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 de 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 sustanciales 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 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; 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 por año aproximadamente un rango de \$ 30 a \$ 50 por persona en el poder judicial pero la mayoría de los países centroamericanos solo invierte \$ 10 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 parecido 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: en ese país más de 12 mil 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 _(2.323)
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, solo hay 2 o menos defensores públicos por cada 100 mil habitantes. Esto muestra problemas muy arraigados de 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) y además, 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 de Contralores nacionales

País	Presupuesto promedio 1998-2005	Capacidad de control	Poder para designar	Partidismo
Costa Rica	Más alto (+ US 10 ⁶)	Sólida	Congreso	No partidario No colegiado
El Salvador	Más alto (+ US 10 ⁶)	Débil	Congreso	Partidario No colegiado
Guatemala	Bajo (US\$ 5 ⁶ - 10 ⁶)	Débil	Congreso	No partidario No colegiado
Honduras	Muy bajo (- US\$ 5 ⁶)	Débil	Congreso	Partidario Colegiado
Nicaragua	Muy bajo (- US\$ 5 ⁶)	Débil	Congreso	Partidario Colegiado
Panamá	Más alto (+ US 10 ⁶)	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 centroamericanas.

Tener un documento legal de identificación es un requisito formal mínimo para ejercer la ciudadanía. Sin ella, una persona no puede constatar legalmente quién es, no puede realizar trámites legales formales y, por su-

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, solo los que tienen estatus de ciudadanos en el país huésped.

puesto, no puede votar aunque quiera 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, alrededor del 10%. Además, este obstáculo tan elemental está dirigido a los pobres. En tres países centroamericanos –El Salvador, Guatemala y Nicaragua—los que sufren deprimentes condiciones sociales son los que tienen menos 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
X ²	8.93*	39.08*	2.61	13.46*	7.62

* Sig < .05

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 – es 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 US\$100 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 bajos de gastos sociales.

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, éstas 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 hacer notar que la participación electoral en Centroamérica es bastante saludable. Excepto en Costa Rica, no se encuentra una

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 solo 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).

tendencia regional a bajar los niveles de participación (hay 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.

Solo 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 solo en Guatemala hay 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).

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 por ciento 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. Desgra-

ciadamente, 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 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 de 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		Muestra utilizada	
	Líder no electo	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 ítemes en las preguntas POP1-5. Poco apoyo: Apoyo para un líder fuerte en uno o dos de los cinco ítemes en la batería POP1-5.
 Fuente: Vargas Cullell y Rosero Bixby, 2007, con base en las encuestas LAPOP – Universidad de Vanderbilt 2006.

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 “afuera” 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 región 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 han 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 porque han llegado a ser actores *de facto* poderosos. La actual arremetida militar del gobierno mexicano contra los carteles de la droga han 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 favorecido 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 el 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 delincuencia – 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 lla-

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

Comentarios finales

En este artículo ha procurado un delicado acto de equilibrio teórico. He entretejido 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 movida teórica me ha llevado a reconsiderar el concepto de democracia, liberándolo a su vez de la jaula de una comprensión estrecha y procesal de democracia como régimen político. Sin embargo, he sido cuidadoso al ampliar el concepto: 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 arriba a conclusiones interesantes cuando se aplica al estudio empírico de la democratización. He mostrado que los sistemas políticos centroamericanos han sido sorpresivamente resistentes para lidiar con transiciones múltiples y simultáneas y que los procesos de democratización originados en las décadas de 1980-1990 se ha debilitado y en algunos casos, revertido. Además, la calidad de la democracia en Centroamérica no solo 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 de-

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

mocracia 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 todas las cuatro dimensiones consideradas. Por lo tanto, la democracia 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: 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 día, las entidades políticas de Centroamérica enfrentan amenazas complejas. Algunas surgen de “adentro” debido al escaso alcance de la democratización y la resultante baja calidad de la mayoría de sus democracias. Otros desafíos provienen de “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.

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).

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/cpolitica/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/estado/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.

Parte 3
Calidad de gobierno
y gobernanza democrática

¿Cómo la democracia mejora la calidad de los gobiernos?

De variables agregadas a componentes específicos

Guillermo M. Cejudo
CIDE

En los últimos años ha habido un interés cada vez mayor en el estudio de la calidad de la democracia (Diamond y Morlino 2005; O'Donnell *et al.* 2004), y en la calidad del gobierno como una de sus dimensiones (Aron 2000; Keefer 2004; Bäck y Hadenius 2005). Existen muchos trabajos teóricos sobre transiciones a la democracia que enfatizan la importancia de un sector público eficaz para la consolidación de nuevos regímenes (Linz y Stepan 1996; Alexander 2001). La famosa frase de Juan Linz de acuerdo con la cual “la calidad de la democracia depende de la calidad del Estado” (Linz 2000) ha sido validada por la experiencia de nuevas democracias que tienen serias dificultades al tratar de crear un sector público que funcione, sea efectivo y legítimo, así como por muchos ejemplos de gobiernos que pierden legitimidad y apoyo por su incapacidad para cumplir las expectativas ciudadanas (Anderson y Tverdova 2003; UNDP 2004). En otras palabras, está claro ya que la calidad de la democracia (así como su estabilidad y legitimidad) no sólo es determinada por la naturaleza de los procedimientos electorales (los mecanismos con los cuales los políticos tienen *acceso* al poder), sino también por la calidad de los procedimientos administrativos (los mecanismos con los cuales las autoridades *ejercen* el poder) (Mazucca [en este volumen]; Rothstein y Teorell, 2008; Rothstein, 2009).¹

1 Como señalan Bäck y Hadenius (2008): “El Estado ideal... funciona bien y es democrático. Desafortunadamente... esta combinación ha demostrado ser difícil de lograr. La tendencia mundial en las últimas décadas ha sido hacia una brecha creciente entre ambos objetivos. El mundo se ha

Los factores determinantes y las consecuencias de la primera parte de esta ecuación (la calidad de las normas y procedimientos electorales) han sido ampliamente analizados en la literatura de la ciencia política. Como ha explicado Eaton (2003):

En el estudio de la consolidación democrática, la relación entre los votantes y los políticos es lo que ha recibido mayor atención de parte de los académicos. ... No es suficiente, sin embargo, que los votantes controlen a los políticos; los políticos también deben poder controlar a los burócratas que, en cualquier economía relativamente compleja, tienen una autoridad discrecional para poner en práctica las políticas adoptadas por los políticos. (p. 35)

Con todo, pese a los supuestos normativos que asocian democracia con buen gobierno, lo cierto es que no todas las democracias estén bien gobernadas. Como ha explicado Levi (2006), “los gobiernos más representativos y confiables se encuentran en las democracias, pero no todas las democracias cuentan con gobiernos eficaces, y existen gobiernos relativamente eficaces e incluso responsivos en estados no democráticos” (p. 5). Hoy conocemos razonablemente bien cómo un régimen democrático permite a los ciudadanos llamar a cuentas a los políticos. Pero todavía necesitamos averiguar cómo es que la democracia mejora la efectividad de las burocracias que se encargarán de llevar a cabo las instrucciones de esos políticos.

En este texto, intento aportar argumentos para esclarecer la relación entre ambos elementos: democracia y calidad de gobierno. Si bien esto supone discusiones conceptuales básicas sobre las definiciones de democracia y de calidad de gobierno (véanse, para la primera, Coppedge, Gerring, et. al. 2011; y, para la segunda, Cejudo y Zabaleta 2009), mi interés en este texto se centra en distinguir los mecanismos causales por los cuales la democracia puede tener un efecto en la calidad de los gobiernos. En primer lugar, el argumento es que, para entender a cabalidad esta relación, es necesario separar el concepto de democracia en componentes específicos

vuelto un lugar más democrático, pero la habilidad funcional de los estados en lo que respecta a la gestión —lo que hemos llamado calidad de gobernanza— parece haber disminuido”. (p. 1)

(es decir, un conjunto de mecanismos institucionales asociados con el concepto de democracia). Enseguida, se muestra que, para cada uno de estos componentes (participación política, competencia electoral, restricciones al Ejecutivo y libertad de prensa), existen argumentos que podrían sugerir conexiones causales entre éstos y la calidad del gobierno. Por último, analizo cómo, en América Latina (como presumiblemente ocurre en otras regiones), la experiencia de nuevas democracias que tratan de construir mejores gobiernos muestra la importancia central de uno de estos componentes: las restricciones al Ejecutivo como un mecanismo poderoso para mejorar la calidad del gobierno.

Determinantes de la calidad del gobierno

¿Por qué algunos países tienen mejores gobiernos que otros? ¿Qué explica la variación en la calidad del gobierno con el transcurso del tiempo? Las respuestas a estas preguntas han llegado de distintos rincones disciplinarios. Las explicaciones histórico-estructurales se centran en trayectorias históricas (historia colonial, tradición jurídica, religión) o en factores geográficos (distancia desde el Ecuador, tamaño del país). También existen explicaciones basadas en la parte económica que analizan los mecanismos activados por el ingreso nacional (y el crecimiento anual), el comercio o la inversión extranjera. Por último, existen explicaciones políticas que consideran las estructuras constitucionales y las instituciones electorales como los factores determinantes de la variación en la calidad del gobierno.

Una de las explicaciones más socorridas —tanto en argumentos normativos como en análisis empíricos— ubica a la democracia como un elemento determinante de la calidad de los gobiernos. Académicos y promotores de la agenda democrática en todo el mundo (aunque con salvedades) consideran que la democracia es necesaria para un mejor gobierno. Sin embargo, únicamente contamos con una idea inexacta de los mecanismos causales presentes en la relación democracia-buen gobierno. Es fácil hacer comparaciones entre las democracias desarrolladas de Europa Occidental y Norteamérica y los gobiernos de Sudán o Corea del Norte e identificar

diferencias notorias en sus gobiernos. Pero también es posible encontrar ejemplos de países no democráticos con gobiernos de buena calidad o democracias con malos gobiernos.

En años recientes, se han realizado algunos estudios dirigidos a dilucidar la relación entre tipo de régimen y calidad de gobierno. Usando diversas definiciones, medidas y estrategias de investigación, la literatura disponible sobre la relación entre la democracia y la calidad de los gobiernos hace pensar que ésta es positiva (Bohara, Mitchell, y Mittendorf, 2004; Blake y Martin, 2006; Gerring y Thacker, 2004 y 2005; Sung, 2004; Lederman, Loayza, y Soares, 2005; Bäck y Hadenius, 2008; Charron y Lapuente, 2010). La mayoría de los estudios han intentado explicar esta relación utilizando medidas tradicionales de democracia basadas en los índices de Polity, Freedom House, o en algún otro índice agregado para la democracia. En contraste, este texto sugiere que es necesario separar los elementos identificables del tipo de régimen para ver cuál de estos elementos afecta de forma positiva la calidad de los gobiernos y para entender los mecanismos causales que intervienen. La pregunta es, entonces, *qué parte* de la democracia afecta la calidad de los gobiernos. ¿Las elecciones competitivas? ¿Las libertades políticas? ¿Ciudadanos involucrados que participan en política? ¿Las restricciones institucionales al Ejecutivo? Solo desagregando la noción genérica de democracia pueden construirse argumentos con mecanismos causales sobre su efecto en la calidad de los gobiernos. Antes de analizar estos mecanismos, en la siguiente sección se ofrece una breve reseña de la literatura sobre calidad de gobierno y sus determinantes.

La calidad del gobierno

El énfasis original de la literatura sobre calidad de gobierno era la corrupción, sus causas y consecuencias (para una revisión, véase Lambsdorff [2005]; Treisman [2007a]). Esta literatura, que se inspiró en el análisis de Barro (1996) sobre los factores determinantes del crecimiento económico, intentó identificar una relación causal entre la corrupción y el desempeño económico. El estudio fundamental de Mauro (1995) sobre corrupción y

crecimiento sostiene que los altos niveles de corrupción conducen a menor inversión (y, en consecuencia, a menor crecimiento económico). En el mismo sentido, otros estudiosos han utilizado análisis estadísticos para demostrar una relación entre la corrupción y las políticas económicas (Bai y Wei, 2000) y la inversión extranjera directa (Wei, 2000). El enfoque inicial sobre la corrupción pronto se extendió a una visión menos restringida de la calidad del gobierno. Varios académicos se han basado en esta literatura a través del análisis de los efectos de la calidad de gobierno en el desarrollo humano (Campos, 1999), la desigualdad de ingresos (Chong y Calderón), la productividad (Olson, Sarna y Swamy, 2000), el crecimiento económico (Chong y Calderón 2000a; Aron, 2000), la inversión (Ayal y Karras, 1996), la calidad de los servicios públicos (Chong y Gradstein, 2007), la calidad del agua (Holmberg y Rothstein, 2011) las variables políticas como la legitimidad del régimen (Anderson y Tverdova, 2003), e incluso conceptos más abstractos como satisfacción con la vida (Helliwell y Huang, 2005) e incluso felicidad (Samanni y Holmberg, 2010) (para un análisis más completo de esta literatura, véase Keefer [2004]; Holmberg, Rothstein, y Nasiritousi [2009]).

Pero existen diversas formas de entender la calidad de gobierno (Arndt, 2008; Apaza, 2009; Bovaird y Löffler, 2003; Kaufmann y Kraay, 2008; Malik, 2002; UNDP, 2009a; Van de Walle, 2005; Langbein y Knack, 2010). A pesar de existir una creciente literatura sobre el tema, todavía hay una gran falta de debate conceptual sobre cómo se define y se mide (Gerring y Thacker, 2008, Anexo A). En efecto, la importancia del debate conceptual parece haberse visto disminuida en comparación con la importancia que se ha puesto en cómo medirlo (Van de Walle, 2009; Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2009). En todo caso, al menos algunas decisiones centrales parecen importantes: en primer lugar distinguir entre los mecanismos formales del ejercicio de la autoridad pública, de los resultados del ejercicio de la autoridad. Si nos centramos en *atributos del ejercicio del poder* (Cejudo y Zabaleta 2009), tendremos una visión menos ambiciosa,² pero más precisa de com-

2 Por ejemplo, sería sólo una mínima parte de la definición de calidad de gobierno de Levi (2006): "La calidad del gobierno depende de la calidad de las instituciones y el diseño constitucional pero también de la calidad del liderazgo, la veracidad de las creencias de la población sobre la naturaleza

prender la calidad del gobierno. También es necesaria una clara distinción entre los mecanismos de acceso al poder y los mecanismos para ejercer el poder –dos conceptos separados que normalmente se mezclan en las definiciones normales de gobernanza (Mazzuca, en este volumen). De nuevo, podemos pensar en un régimen no democrático con un gobierno de buena calidad y en gobiernos democráticos con burocracias corruptas y poco profesionales. Esta distinción es crucial si queremos entender la forma en que la democracia afecta la calidad del gobierno.³ Así, para propósitos de este trabajo, entenderé calidad de gobierno como una categoría distinta de los mecanismos de acceso al poder atributo separado del ejercicio del poder, y distinto analíticamente de los resultados del quehacer gubernamental. La calidad de un gobierno estaría entonces definida por la interacción entre instituciones y prácticas dirigidas a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder (Cejudo y Zabaleta 2009)

Los determinantes de la calidad del gobierno

En política comparada, se ha intentado identificar los factores determinantes de las variaciones en la calidad del gobierno entre países. Se han presentado tres grupos de propuestas para explicar estas variaciones. Algunos análisis examinan las variables históricas, culturales o geográficas detrás de la calidad del gobierno. Estas explicaciones analizan causas distantes para explicar los atributos actuales del gobierno, destacando el papel de la geografía, la historia colonial, la tradición jurídica, la religión, y el tamaño del país (Xin y Rudel, 2004; La Porta et al., 1999). Una segunda explicación se basa en factores económicos: la apertura comercial, los niveles de ingre-

del mundo en que viven y la existencia de preferencias para una sociedad que es igualmente justa y equitativa para las minorías que para el grueso de la población”. (p. 6)

3 Esta definición difiere de la ofrecida por los académicos que usan los productos del gobierno (como los bienes y servicios) o sus resultados (como el desarrollo económico o la tasa de mortalidad infantil) como sustitutos de un buen gobierno. De hecho, la noción más utilizada de calidad del gobierno la equipara con resultados positivos. Desde esta perspectiva, el buen gobierno puede encontrarse en países con tasas de mortalidad infantil bajas, alta alfabetización y reducción de la desigualdad (por ejemplo, véase Gerring et al. [2005]), con el desarrollo económico (La Porta et al., 1999), u otras medidas de “calidad de vida” (Shah, 2005).

so, la inflación, las rentas de recursos naturales, la descentralización fiscal, el tamaño del gobierno y las políticas de inversión (Chan, 2002; Torrez, 2002; Sandholtz y Koetzle, 2000; Braun y Di Tella, 2004; Ades y Di Tella, 1999; Kyriacou y Roca-Sagales, 2009; Goel y Nelson, 1998; Gerring y Thacker, 2005). Por último, también existen explicaciones basadas en la idea de que las estructuras constitucionales tienen un importante efecto en la calidad de los gobiernos: el carácter federal o unitario, el sistema electoral, y el sistema presidencial o parlamentario (Treisman, 2002; Kunikova y Rose-Ackerman, 2005; Gerring y Thacker, 2004; Lederman, Loayza y Soares, 2005; Straub, 2000). En este último grupo, algunos estudios examinan la relación entre el tipo de régimen y la calidad de la democracia, que es el punto central de esta indagación.

Democracia y calidad de gobierno: Explicaciones y evidencia

Entre los factores determinantes de la calidad del gobierno, la democracia ha demostrado ser una variable significativa de forma consistente en diversas pruebas empíricas (aunque la mayoría de los estudios se centran exclusivamente en la corrupción como atributo de la calidad del gobierno).⁴ A

4 Por ejemplo, mediante el uso de un indicador de “democracia compuesta”, Bohara, Mitchell, y Mittendorff (2004) encontraron que la participación de los ciudadanos en elecciones competitivas reduce el nivel de corrupción. Estos autores, al abordar la literatura analizada en la sección anterior en un esfuerzo por sopesar los méritos de los diferentes factores políticos determinantes, también sostienen que “no es la división federal o unitaria de los poderes lo que importa, sino la rendición de cuentas para controlar la corrupción --que es en lo que los ciudadanos invierten su tiempo para participar en el sistema político y los legisladores son responsables de forma individualizada ante el electorado” (Bohara, Mitchell, y Mittendorff, 2004). Montinola y Jackman (2002) demuestran que esta relación permanece incluso después del control ejercido en los ingresos y rentas de los recursos naturales. Blake y Martín (2006) encuentran la misma relación, y argumentan que no es la democracia *per se*, sino la consolidación de “un enérgico proceso democrático a lo largo del tiempo” (su umbral es de 20 años) lo que da lugar a un menor nivel de corrupción. De igual manera, incluso cuando no es su principal variable independiente, Gerring y Thacker (2004, 2005) identifican a la democracia (o mejor dicho, lo que ellos llaman “acervo democrático”, que es el número de años que un país ha sido democrático desde 1900) como un importante factor determinante de los niveles de corrupción. Sung (2004) concluye algo muy parecido, cuando encuentra que la consolidación de las instituciones democráticas avanzadas reduce los niveles de corrupción (véase también Lederman, Loayza, y Soares [2005]). Por último, en lo que es quizás el análisis más completo hasta el momento – porque se enfoca no sólo en la corrupción sino en la

través de diversas definiciones, medidas y estrategias de investigación, la literatura disponible sobre la relación entre la democracia y la calidad del gobierno hace pensar que ésta es positiva, pero no lineal (Bohara, Mitchell, y Mittendorff, 2004; Blake y Martin, 2006; Gerring y Thacker, 2004 y 2005; Sung, 2004; Lederman, Loayza, y Soares, 2005; Bäck y Hadenius, 2008; Charron y Lapuente, 2010).

No obstante, la mayoría de estos estudios no intentan desarrollar un recuento sistemático de los mecanismos subyacentes a través de los cuales la democracia da lugar a una mejor calidad de gobierno. Una explicación convincente debería proporcionarnos información no sólo sobre la relación a nivel estadístico entre las dos variables, sino también detalles sobre la forma en que la variable independiente desencadena procesos que a la larga se traducen en cambios en algún indicador de calidad de gobierno.

Desde el punto de vista metodológico, se puede argumentar que la literatura reseñada en esta área tiene un problema serio, pues estos estudios utilizan índices muy agregados para medir la democracia y se vuelve difícil identificar mecanismos causales.⁵ Es claro que el cambio de régimen no conduce automáticamente a cambios de calidad del gobierno. Varios de estos estudios arguyen, por tanto, que la democracia necesita consolidarse e institucionalizarse para poder tener un efecto positivo en la calidad del

calidad burocrática en general y porque los autores llevan a cabo un análisis transversal con series de tiempo—Bäck y Hadenius (2008, p. 2) sostienen la teoría de que “la calidad administrativa es mejor en estados fuertemente autoritarios que en los estados que han sido democratizados parcialmente; es incluso mejor, no obstante, en los estados con un pronunciado carácter democrático”. En un trabajo reciente, Charron y Lapuente (2010) se aventuran más, e identifican el desarrollo económico como la explicación de estas diferencias, según estos autores:

Existe un efecto de interrelación entre la *oferta* de [calidad del gobierno], determinada por los incentivos para que los gobernantes proporcionen una eficiencia burocrática y una menor corrupción (por ejemplo, el nivel de democracia) y la *demand*a de una [calidad de gobierno] de los ciudadanos comunes para que el gobierno realice inversiones a mediano y largo plazo en capacidad burocrática. En la medida en que el nivel de vida de un país aumenta, también lo hacen las demandas de los ciudadanos para inversiones futuras en el estado. (p. 3)

Uno podría sostener, sin embargo, que esta explicación ya no corresponde a la explicación de los efectos de la democracia en la calidad del gobierno, sino a los efectos del desarrollo económico (pese al tipo de régimen). Para un argumento parecido, con dos estudios de caso, véase Cleary y Stokes (2006).

5 Se puede pensar, naturalmente, que estos problemas son comunes en los análisis comparativos que utilizan indicadores generales y que no pueden subsanarse completamente (Schedler, 2012). Pero el problema no es sólo metodológico.

gobierno (Keefer, 2007; Kapstein y Converse, 2008; Gerring et al., 2005; Persson, Roland, y Tabellini, 1997). No obstante, todavía carecemos de un recuento de los mecanismos a través de los cuales la democracia mejora la calidad del gobierno.

Como sabemos, la democracia, incluso en su definición minimalista, es un concepto multidimensional que comprende diferentes componentes que, aunque interrelacionados, no son los mismos y no siguen necesariamente la misma trayectoria. Por ejemplo, un país democrático puede tener competencia electoral abierta entre los partidos políticos, pero bajos niveles de participación política, o contrapesos débiles para restringir el poder del Ejecutivo. De tal manera que, bajo “democracia” podríamos incluir diferentes configuraciones de componentes (Munck y Verkuilen, 2002; Coppedge, 2005). Además, cada uno de estos componentes puede tener un efecto diferente en la calidad del gobierno.⁶ Es por esto que debemos atender lo que Acemoglu (2005) ha llamado el problema de la “desagregación” (*unbundling*) de las instituciones (Acemoglu, 2005), para poder identificar cuáles son los componentes específicos de las instituciones que importan para mejorar la calidad de los gobiernos. En efecto, las consecuencias de “agregar” democracia son similares a otros conceptos agregados, como el propuesto por Acemoglu (2008) acerca de la relación entre instituciones y crecimiento:

Aunque existe relativamente suficiente evidencia que demuestra que el *amplio grupo de instituciones*— que conforman los aspectos económicos, políticos y jurídicos— son fundamentales para el desarrollo económico a largo plazo, debemos ser modestos y admitir que todavía nos encontramos en el inicio del proceso de comprender cómo influyen exactamente los aspec-

6 Este problema es parecido al planteado por Fukuyama (2004) en su libro sobre la capacidad del estado:

“Retrocédamos al problema anterior que es desagregar qué se entiende por el término instituciones actualmente. Al espacio lineal en el que se desenvolvían los estudios de desarrollo, desde inicios de la década de los noventa, se le han ido incorporando múltiples dimensiones, lo que ha generado que el campo de estudios se haya vuelto un caos. La democracia, el federalismo, la descentralización, la participación, el capital social, la cultura, el género, la etnicidad y el conflicto de etnias se han ido agregando a la composición del desarrollo como ingredientes que conforman el último toque de la mezcla. ¿Todos estos aspectos son característicos del desarrollo institucional? Y en dado caso que lo sean, ¿de qué maneras? ¿Tienen la misma prioridad? ¿Tienen relación con uno u otro? ¿Y de qué manera coadyuvan en el desarrollo? (p. 23)

tos específicos de las instituciones los resultados económicos. Por ejemplo, podemos confiar en el hecho de que hoy Corea del Sur es una nación mucho más rica que Corea del Norte debido a su trayectoria institucional divergente (y más propicia para el crecimiento). Pero no sabemos si esto es principalmente debido a que las instituciones económicas de Corea del Sur protegen los derechos de propiedad, por sus mejores instituciones educativas, por su mayor capacidad de Estado que permite el suministro de los bienes públicos básicos, por su mayor desarrollo financiero o por las instituciones políticas que Corea del Sur desarrolló poco a poco después de la separación. (pp. 2-3)

¿Por qué es un problema usar una definición agregada de democracia para construir argumentos causales?

Las explicaciones que se han ofrecido para la relación positiva entre democracia y calidad del gobierno normalmente se refieren a dos diferentes dimensiones de democracia: el nivel de democracia (¿cuán democrático?) y el tiempo de exposición a la democracia (¿cuánto tiempo?) (véase Charron y Lapuente 2010). No obstante, la solidez y la longevidad de una democracia son, en el mejor de los casos, *proxies* de otras dimensiones institucionales que deben explicitarse si queremos obtener una explicación más elaborada de los efectos de la democracia en la calidad del gobierno.⁷ Como se analiza a continuación, en estas explicaciones subyacen argumentos causales más complejos, que sin embargo no suelen hacerse explícitos, ni probarse empíricamente.

7 Incluso si los análisis más recientes que efectivamente intentan proponer explicaciones causales de esta relación (Bäck y Hadenius, 2008; Charron y Lapuente, 2010) son esclarecedores, ofrecen argumentos que *no usan la democracia* como un factor explicativo. Bäck y Hadenius (2008) sugieren que esta relación se explica por el proceso de ajuste que tiene lugar en una transición entre dos formas de control (del control autoritario de arriba al control democrático de abajo). Charron y Lapuente (2010) sugieren que la relación no lineal se explica con los factores económicos. Para ellos, El tipo de régimen político toma relevancia para explicar [la calidad del gobierno] únicamente cuando éste interacciona con el nivel de desarrollo de un país. El principal hallazgo empírico es que los países más pobres tienen mayor calidad de gobierno bajo un dominio autoritario, mientras que los países de economías intermedias a más ricos tienen un mejor desempeño bajo el dominio democrático. (p. 3)

Los hallazgos de ambas posiciones (“tiempo” y “solidez”) son equivalentes, pero sus argumentos implícitos son diferentes.⁸ Quienes tienen en cuenta el *nivel* de la democracia sugieren que las democracias consolidadas tienen mejor calidad de gobierno que los gobiernos autoritarios, pero que las democracias débiles (o parciales) hacen un peor papel en este sentido que sus contrapartes autoritarias (véase, por ejemplo, Bäck y Hadenius [2008]). Desde esta perspectiva, el argumento es que únicamente las democracias consolidadas tienen un efecto positivo en la calidad del gobierno. En cambio, quienes se enfocan a la *exposición* a la democracia encuentran que las viejas democracias tienen mejor calidad de gobierno que las no democracias, y que las democracias jóvenes no se desempeñan tan bien (ver por ejemplo, Kapstein y Converse [2008] y Keefer [2007]). Desde esta perspectiva, se afirma que los efectos de la democracia en la calidad del gobierno son positivos solamente después de haber cruzado un cierto horizonte temporal o cruzado cierto umbral.

En realidad, el nivel de democracia y la edad de la democracia no son mecanismos causales (ver Kapstein y Converse [2008, pp. 32-36]). Son medidas agregadas de algunas dimensiones de la democracia. Si prestamos atención a la conclusión en el sentido de que las democracias jóvenes (débiles) y las viejas (fuertes) tienen diferentes niveles de calidad de gobierno, se hace evidente que la referencia en cuanto a “edad” o “nivel” de la democracia es simplemente una medida agregada de la institucionalización de algunas características de un régimen democrático. Después de todo, la democracia es un concepto que integra muchas instituciones y procesos políticos que podrían tener diferentes efectos en la calidad del gobierno. El problema es que al usar conceptos agregados (e indicadores agregados) estamos asumiendo costos analíticos de los que no siempre nos hacemos cargo. Como han explicado Munck y Verkuilen (2002) en su análisis de diversos índices de democracia, la mayoría de los académicos pasan por alto el *trade-off* que existe entre disgregación (que implica más precisión) y agregación (que da lugar a análisis parsimoniosos).

Estudiar los efectos de la democracia en la calidad del gobierno con

8 Como señala Coppedge (2005), no debemos pensar que una “vieja democracia” es igual a una “buena democracia”, o dicho de otro modo, no debemos confundir calidad con durabilidad.

conceptos e indicadores agregados (como se ha hecho hasta ahora) provoca precisamente una grave pérdida de información y precisión debido al proceso de agregación mencionado.⁹ En otras palabras, no es un problema de mala conceptualización, pues la idea de que la democracia mejora la calidad del gobierno parece validarse con evidencia. Es un problema de sobre-agregación, pues, bajo la etiqueta de “democracia”, pueden intervenir diversos mecanismos institucionales: una participación abierta de todos los ciudadanos, elecciones competitivas entre los partidos políticos, derechos políticos y libertades garantizados y defendidos por el Estado, y contrapesos entre los poderes del Estado, etc.

Al reunir todos estos elementos bajo el concepto general de democracia, es imposible establecer cuál de todos estos componentes mejora la calidad del gobierno. Esto es, por supuesto, un problema teórico de gran importancia, pero también es un problema práctico. No poder diferenciar los efectos que tiene cada uno de los componentes de la democracia significa que la única implicación práctica de este tipo de análisis es decir: “Si usted desea mejorar la calidad del gobierno en un país determinado, debe esperar, o debe consolidar su democracia”. Así, cuando usamos medidas agregadas de la democracia, no es claro de qué instituciones estamos hablando; por consiguiente, incluso si logramos identificar una correlación entre la democracia y cualquier otra variable, no podremos conocer los mecanismos detrás de cualquier relación causal.

De esta forma, cuando diversos estudios exponen argumentos causales que involucran el “nivel de democratización” o la “duración de la democracia”, no están (al menos no deberían estar) proponiendo que lo que cuenta es el *número de años*. Más bien, el argumento es que, a medida que las democracias se consolidan, algunos de los procedimientos e instituciones que se definen *democracia* seguramente funcionarían mejor, o que la reiteración de algunos de estos procedimientos tiene que ver con las mejoras en la calidad

9 Este no es un problema menor: “Los creadores de los índices no han hecho mucho para evitar la pérdida de información. Más importante aún, no han hecho mucho para probar si los niveles más bajos de agregación derivan en un fenómeno unidimensional y por tanto, si la agregación puede realizarse *sin obligar a un fenómeno multidimensional a convertirse en una métrica común* [énfasis añadido], una práctica que debilita la validez de las puntuaciones resultantes” (Acuña Alfaro, 2005, p. 23).

del gobierno. En efecto, si analizamos a detalle las posibles explicaciones que vinculan democracia con calidad de gobierno, podemos identificar diferentes atributos de un régimen democrático liberal como los mecanismos por los cuales la democracia podría afectar la calidad del gobierno.¹⁰ Desde luego, cuando se habla de democracia (y sus efectos en la calidad del gobierno) en realidad estamos hablando de los efectos de los diversos componentes que intervienen, pero que lo hacen de manera diferenciada, pues no debemos asumir *a priori* que todos los componentes de una democracia covarían y que el efecto en la calidad del gobierno es el mismo para todos.¹¹

Los componentes de la democracia y sus efectos en la calidad del gobierno

Quizá la manera más fácil de desagregar la democracia en diversos componentes sea usando la noción clásica de Dahl (1971) de dos dimensiones de

10 Por ejemplo, Montinola y Jackman (2002) sugieren que la democracia puede tener un efecto en la corrupción de tres formas: por el “imperativo de la reelección”, que reduce la exigencia de sobornos; como consecuencia de la libertad de información y de asociación, que reduce los costos de supervisión y, por lo tanto, reduce las posibilidades de corrupción; y debido a la alternancia del poder, que implica que los políticos no pueden comprometerse a largo plazo (como la regulación favorable) a cambio de sobornos, y por lo tanto, los inversionistas tendrán menos alientes para participar en prácticas corruptas. De igual forma, cuando se analizan los efectos de la democracia en la corrupción, Sandholts y Koetzle (2000) explican que:

En las democracias, la autoridad de los funcionarios gubernamentales proviene de la ciudadanía y sirve a los intereses de la misma, al menos en principio. Además, la ciudadanía cuenta con más y mejores *medios de identificación y sanción de la corrupción* en una democracia que en formas de gobierno más autocráticas. *Las libertades democráticas fundamentales*, como las de asamblea, expresión y prensa, permiten que la gente y los grupos revelen información, formulen preguntas, exijan que se lleven a cabo investigaciones, y hagan públicos sus descubrimientos. Los actos corruptos son por naturaleza secretos, y los secretos no son fáciles de guardar en una sociedad abierta. Una vez que la ciudadanía se entera de un escándalo por corrupción, por ejemplo, los órganos del gobierno cuentan con poderosos incentivos para enjuiciar y castigar a los infractores (o por lo menos para dar esa imagen). . . . Los funcionarios electos, que *reaccionan a la opinión pública*, tendrán motivos para responder a esta información sobre corrupción llevando a cabo audiencias, iniciando procedimientos judiciales y aprobando leyes (*Énfasis añadido*). (p. 38)

11 Las “libertades democráticas fundamentales” pueden o no coexistir con las instituciones políticas que ofrecen “incentivos poderosos” para reducir los niveles de corrupción; y la capacidad de los órganos del gobierno para vigilar a los infractores se encuentra separada de los procesos electorales a través de los cuales la ciudadanía expresa sus intereses.

la democracia: competencia (oposición pública entre los diversos actores políticos) y participación (definida con respecto al derecho a participar en el proceso político). Aunque estrechamente relacionados, recogen dos diferentes componentes “electorales” de la democracia (véase también Coppedge, Álvarez, y Maldonado [2008]), y no puede darse por sentado que se comportan de la misma forma o que tienen exactamente el mismo efecto en la calidad del gobierno.

No obstante, estos dos componentes de la democracia –participación y competencia– no presentan todas las dimensiones. Como han demostrado los estudios recientes sobre la calidad de la democracia y rendición de cuentas (Diamond y Morlino, 2005), la dimensión “liberal” de una democracia puede ser tan importante como la dimensión “electoral”. Acontecimientos recientes en las democracias de la llamada “tercera ola” han llevado a los académicos a intentar comprender los países en donde se celebran elecciones, pero la alternancia en el poder podría no lograrse, la prensa es silenciada, y los pesos y contrapesos no funcionan como es debido. Conceptos como “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994), “democracia no liberal” (Zakaria, 1997), o “autoritarismo electoral” (Schedler, 2006) se refieren a países en los que las normas electorales están vigentes y se cumplen, pero en donde las instituciones que se supone imponen límites a las autoridades políticas no existen o, mejor dicho, no funcionan correctamente (Levitsky y Murillo, 2009). Así que si queremos entender los efectos de la democracia en la calidad del gobierno, también deberíamos considerar los componentes “liberales” de las democracias, como las libertades fundamentales y los pesos y contrapesos constitucionales.

Así pues, tenemos cuatro componentes de la democracia, cada uno de los cuales puede tener efectos (positivos y negativos) en la calidad del gobierno. En los siguientes párrafos se esbozan mecanismos causales alternativos (o incluso complementarios) sobre cómo la democracia incide en la calidad de los gobiernos.

Competencia

La competencia entre los actores políticos significa que ninguno de ellos posee el monopolio del poder y, por ende, los diferentes intereses pueden ser representados en el proceso de toma de decisiones. De igual forma, puede afirmarse que la competencia garantiza que se puede responsabilizar a los políticos por sus acciones. Incluso para los políticos racionales, interesados en su propio beneficio, el prospecto de una reelección (o de, por lo menos, no perjudicar sus carreras políticas o la reputación de sus partidos) es un poderoso incentivo para no atentar contra los intereses de la ciudadanía. Es más probable que los funcionarios corruptos sean sancionados (en términos electorales) en un entorno competitivo que bajo regímenes en los que su continuidad no depende de los resultados electorales (Tian y Lo, 2009).

Además, la competencia puede aumentar la incertidumbre sobre cuál funcionario hay que corromper, de tal manera que “disminuye el incentivo de invertir en un político en particular” (Bohara, Mitchell y Mittendorf, 2004, p. 484). Los políticos estarían más interesados en desarrollar una burocracia eficaz si su desempeño afectara los resultados electorales en condiciones de competencia (Melo, Pereira y Figueredo, 2009). Así, se puede afirmar que la competencia, debido a que abre el acceso a los actores políticos y debido a que ofrece incentivos para que los políticos se vigilen entre sí, reduce la posibilidad de corrupción, aumenta los beneficios de crear y mantener una burocracia competente y fomenta la toma de decisiones que toma en consideración el interés general y, en consecuencia, podría tener efectos positivos en la calidad del gobierno.

En oposición, se podría argumentar que mayor competencia política puede tener un efecto negativo en la calidad del gobierno, ya que esta competencia aumenta el número de actores que participan en el proceso de toma de decisiones y también puede fomentar el clientelismo y patronazgo ya que los políticos no querrían arriesgarse a que sus partidarios cambiaran de partido político.¹² Podemos anticipar que estos efectos negativos de

¹² Melo, Pereira, y Figueredo (2009) sugieren que el efecto de la competencia puede ser positivo o negativo, dependiendo de la naturaleza de la competencia política y las estrategias electorales de

la competencia podrían ser mayores en democracias nuevas o todavía no institucionalizadas, que es cuando los políticos son más vulnerables a las presiones y no existen restricciones a su capacidad de incurrir en actividades corruptas, a ignorar el estado de derecho, o a asignar cargos con base en lealtades personales.

Participación

Se puede afirmar que la competencia política no tendría sentido sin el otro componente de la noción de democracia de Dahl: participación. También podemos sugerir que un electorado activo e involucrado es un requisito necesario para que el gobierno responda y se responsabilice. De otra forma, la democracia significaría únicamente competencia entre grupos que responden a sí mismos solamente sin prestar atención al interés público. Como afirman Bohara, Mitchell, y Mittendorff (2004), el nivel de interés o participación ciudadana influye en el nivel de temor de los funcionarios a ser descubiertos de tal forma que no participan de actividades corruptas. Por otra parte, la participación –tanto en actividades electorales como en otras arenas del proceso político– puede ser una vía para que las preferencias de los ciudadanos se tomen en cuenta en la toma de decisiones y como una forma de identificar errores, ineficiencias y desviaciones en la conducta de los funcionarios (y, con ello, poder corregirlos). Así, podemos especular que la participación puede tener un efecto positivo en la calidad del gobierno porque probablemente la participación ciudadana en la política promueva que los políticos prefieran un gobierno eficaz y ordenado y no uno corrupto, ineficaz e ilegítimo.

los partidos políticos. “Más específicamente, la rendición de cuentas depende esencialmente del grado de institucionalización y representación de los partidos políticos. En entornos políticos altamente clientelistas y en donde las normas electorales fomentan el comportamiento individual de los legisladores (como es el caso de la representación proporcional por lista abierta), ocasionando el debilitamiento de los partidos, la competencia política se convierte en una volatilidad electoral que no guarda relación con el desempeño del funcionario. ... En otras palabras, la competencia política únicamente genera la mejora de la gestión pública cuando se basa en agendas programáticas”. (p. 1221)

Por otro lado, existen también argumentos en el sentido de que podríamos anticipar exactamente el efecto opuesto. En su análisis clásico sobre cambio político, Huntington (1968) afirmaba que mayor participación podría tener en realidad efectos negativos en el desarrollo político, ya que desafía a la institucionalización. Es posible imaginar un argumento equivalente en términos de la calidad del gobierno. La participación política puede aumentar la presión para que los políticos den preferencia a sus partidarios a través de políticas de clientelismo (Keefer, 2007; Cleary y Stokes, 2006) y nombramientos basados en lealtades inmediatas (Geddes, 1994).

Restricciones al Ejecutivo

Podríamos afirmar que la calidad del gobierno será menos eficaz en un entorno institucional sin pesos y contrapesos. Llevado al extremo, podríamos decir que, si no existen límites a la autoridad del Ejecutivo, los procesos electorales solamente funcionarían como un mecanismo para elegir dictadores. Si la democracia da lugar a un mejor gobierno, podemos suponer que esto sólo ocurre cuando existen restricciones constitucionales al Ejecutivo –instituciones como el Congreso, el Poder Judicial o incluso gobiernos subnacionales–; de otra forma, los incentivos para que los políticos se conduzcan de forma adecuada se perderían ya que no habría límites a su autoridad y no responderían por sus actos. En una situación en la que la autoridad discrecional del Ejecutivo sobre la burocracia está limitada por otras instituciones, un desempeño ineficaz sería identificado y corregido y se sancionaría una conducta corrupta e ilícita. A más corto plazo, el Ejecutivo tendría interés en crear una burocracia competente por dos razones, por lo menos: para poder ofrecer mejores bienes y servicios públicos a la ciudadanía (y por ende, ganar una cierta reputación, votos y poder) y para mejorar su posición relativa (en términos de experiencia y capacidad) vis-a-vis otras instituciones. Las restricciones al Ejecutivo también podrían aumentar los costos de la captación de rentas (Mohtadi y Roe, 2001; Rock, 2009), la probabilidad de ser descubierto y sancionado, y también la credibilidad de los compromisos del gobierno (Desai y Olofsgard, 2006).

Así que podemos suponer que un gobierno que no está limitado por las actividades de vigilancia de otras instituciones políticas y tampoco por los actores políticos en competencia tendrá menos incentivos para crear una burocracia capaz de desempeñarse en concordancia con el interés público. En otras palabras, si el Ejecutivo está sujeto a la vigilancia de otros actores institucionales y a restricciones impuestas por el poder legislativo, y además debe respetar ciertos procedimientos para poder nombrar o destituir a los burócratas y se le requiere aplicar las normas en el funcionamiento cotidiano del gobierno, entonces mejorará la calidad del gobierno.

Se puede proponer un argumento diferente. Aunque, a la larga, los contrapesos (las restricciones al Ejecutivo) tienen efectos positivos en la calidad del gobierno, a corto plazo (o más precisamente, al construir restricciones a la autoridad discrecional de los ejecutivos) el efecto puede ser negativo. El aumento en pesos y contrapesos significa que las autoridades democráticas han perdido la autonomía ilimitada que disfrutaban los regímenes autoritarios. Por consiguiente, los gobiernos tendrían que dar cabida a más intereses y que negociar desde una posición más débil, ya que su autonomía se verá restringida por otros grupos. Además, los pesos y contrapesos en una democracia precaria conducen a la disminución de la capacidad política, ya que los gobiernos tienen que incluir más intereses en el proceso de toma de decisiones y deben responder a más actores interesados en la captación de rentas (Mohtadi y Roe, 2001). Todo esto puede llevar a que prime el interés en acciones gubernamentales de clientelismo (e incluso corruptas), más que en una burocracia más honesta y profesional.

Libertad de prensa

Aunque normalmente la libertad de prensa se asocia con la democracia, sólo es uno de los componentes “liberales” de la democracia. Algunos países reconocidos como democracias pueden en realidad imponer límites a la libertad de prensa, ya sea a través de restricciones legales (como los recientes ataques a los medios de comunicación independientes en Venezuela) o por su naturaleza de propiedad privada (como con Thaksin Shinawatra de

Tailandia o Silvio Berlusconi, de Italia, en donde los primeros ministros eran también dueños de las redes de los medios de comunicación) mientras que algunos gobiernos autoritarios pueden ser relativamente magnánimos con la libertad que otorgan a los medios de comunicación. ¿De qué manera se relacionan los medios de comunicación libres con el buen gobierno? La prensa libre es útil para transmitir las inquietudes del público a los políticos y para dar a conocer las malas acciones de un gobierno (Chowdhury, 2004). Adicionalmente, se puede decir que los medios de comunicación también indican que las libertades ciudadanas fundamentales son respetadas (libertad y pensamiento y expresión). Por lo tanto, se puede imaginar que los medios de comunicación libres darán lugar a un mejor gobierno y fortalecerán los (presuntos) efectos positivos de la competencia (porque los políticos procurarán evitar los escándalos que pudieran beneficiar a sus adversarios políticos) y la participación (porque una prensa libre dará lugar a votantes mejor informados).¹³

En cambio, la hipótesis que vincula la libertad de la prensa con los efectos negativos en la calidad del gobierno es más simple: En una democracia nueva (o precaria), aumentar la libertad a los medios de comunicación suele dar lugar a escándalos políticos (y por ende, a un aumento en la percepción respecto a la corrupción), ya que proporciona los incentivos y los medios para que los políticos capten la atención del público por actividades corruptas (Castagnola, 2006). Aunque los niveles *reales* de corrupción no aumenten, los niveles *percibidos* pueden aumentar porque están siendo expuestos por una prensa más libre (consultar también Bac [2001]).

13 Suphachalasai (2005) contiene, sin embargo, que no es la libertad de prensa como tal, sino la competencia entre los diferentes medios de comunicación lo que determina los diferentes niveles de corrupción. A este respecto, Islam (2003), mediante el uso de indicadores de las leyes de la libertad de acceso a la información y transparencia de datos económicos como sustitutos de los “flujos de información”, demuestra que estos flujos llevan a un mejor gobierno. Como sugieren Tian y Lo (2009), “Es más fácil llevar a juicio a personas corruptas en un país en donde existe la libertad de prensa que en uno en donde no la hay ya que la prensa libre puede ayudar a detectar, hacer público y condenar una conducta corrupta”. (p. 157). Se puede elaborar un argumento parecido sobre otros atributos de calidad del gobierno como eficacia y cumplimiento de la ley.

América Latina: Mejora de la calidad del gobierno mediante restricciones al Ejecutivo

En América Latina, tanto la discusión académica como la práctica tras la tercera ola democratizadora han dado evidencia para el tercero de los argumentos esbozados en la sección anterior: las restricciones al Ejecutivo como el mecanismo por el que la democracia mejora la calidad de los gobiernos. En efecto, los trabajos académicos sobre la experiencia de los países latinoamericanos con respecto a la reforma del sector público en nuevas democracias ofrecen ideas sobre la forma en que las restricciones al Ejecutivo pueden dar lugar a una mejor calidad de gobierno. La literatura de la reforma del sector público en las nuevas democracias de Latinoamérica es relativamente escasa y no da cuenta de la variación en los países (Spink, 1999; Grindle, 1977b; Cleaves, 1974; Smith, 1979; Story, 1985; Oszlak, 1986; Heredia y Schneider, 2003; Weyland, 1998; Seligson, 2002; Schneider, 1999; Panizza y Philip, 2005). Los análisis inspirados en el enfoque de elección racional tienden a explicar por qué la reforma *no debe* ocurrir, dados los incentivos de las nuevas élites democráticas para evitar hacer frente a los funcionarios públicos y su interés en el uso de apadrinamientos para obtener apoyo (Geddes, 1994; Ames, 1990). Antes de la tercera ola de democratización, estas valoraciones parecían suficientes para poder explicar la falta de reformas burocráticas exitosas en Latinoamérica (en países tanto autoritarios como democráticos). Como ha demostrado Spink (1999) en su investigación exhaustiva sobre siete décadas de reforma del sector público en la región antes de la década de los ochenta, todas las reformas exitosas integrales de la burocracia pública tuvieron lugar bajo regímenes autoritarios (y no porque los gobiernos democráticos no lo intentaran, sino porque sus intentos siempre fracasaron).

Durante décadas, se asumió ampliamente que la razón de la mala actuación de los gobiernos de América Latina fue la ausencia de elecciones democráticas que pudieran crear incentivos para que los políticos mejoraran sus burocracias y se abstuvieran de incurrir en prácticas corruptas. El argumento era que la calidad del gobierno no podía mejorarse mientras que los regímenes autoritarios permanecieran en el poder, ya que existía un

interés de las élites políticas no democráticas en conservar un gobierno que funcionara basado en el clientelismo (para obtener apoyos) y la corrupción (para obtener rentas). Sin embargo, al mismo tiempo, varios estudiosos han demostrado que a las élites democráticas no les resulta fácil promover reformas destinadas a mejorar el desempeño de las burocracias públicas ya sea porque no quieren perder las oportunidades de patrocinio o porque cualquier reforma enfrentaría una resistencia considerable y podría poner en peligro su supervivencia como líderes elegidos o la estabilidad del nuevo régimen democrático (Grindle, 1977a; Arellano Gault y Guerrero, 2003; Geddes, 1994; Ames, 1990; Oszlak, 1986).

A diferencia de anteriores episodios democráticos, sin embargo, algunas democracias de la “tercera ola” en América Latina — aquellas que surgieron después de la década de los setenta — han sido relativamente más exitosas en la transformación de sus gobiernos debido a la creación de burocracias más profesionales, la promoción de la libertad de las iniciativas de información, el fortalecimiento de organismos de auditoría externa y la transformación de las estructuras y prácticas institucionales a través de reformas administrativas (Grindle, 2001; Heredia y Schneider, 2003; Longo, 2005; Zuvanic y Iacoviello, 2005; Marcel y Toha, 1998; Barzelay et al., 2003; Cejudo, 2003). No obstante, no todas las democracias han sido igualmente exitosas en esta área; algunos casos improbables han llevado a cabo importantes reformas, mientras que otras democracias fuertes han sido incapaces de hacerlo. Esta nueva situación de reforma burocrática dentro de regímenes democráticos nos devuelve a la interrogante inicial: ¿Por qué —a pesar de que los regímenes democráticos habían demostrado su incapacidad para transformar sus burocracias— algunos países democráticos, pero no todos, han podido transformar sus burocracias en los años recientes?

La respuesta a ambos planteamientos parece ser la puesta en práctica de restricciones al Ejecutivo, y particularmente el interés y la capacidad del Congreso en imponer restricciones a la autoridad discrecional de los presidentes sobre la burocracia, lo cual, se podría afirmar, son el resultado de la separación efectiva de poderes y propósito (Haggard y McCubbinns, 2001). Esta variable explica la variación con el transcurso del tiempo (por qué las democracias de la ola han podido reformar sus burocracias públi-

cas, pero los regímenes democráticos anteriores no pudieron) y entre países (por qué algunos gobiernos democráticos lo han logrado y otros no).

Estas restricciones raras veces son autoimpuestas. Como muchos estudiantes de las nuevas democracias han descubierto, los nuevos líderes demócratas prefieren no tener estas restricciones para poder nombrar gente a voluntad, para la obtención ilegal de rentas y para poner en práctica políticas de clientelismo. Este es el dilema del político analizado en el famoso libro de Geddes (1994): Si los políticos demócratas reforman su gestión, pierden apoyo electoral; si no lo hacen, el régimen pierde legitimidad.

El dilema ilustra muy bien el descubrimiento de Spink (1999), pero ha sido menos convincente en los últimos años. Efectivamente, en las últimas tres décadas estos países han pasado de regímenes autoritarios (principalmente militares), en los que la competencia electoral estaba prohibida (o al menos restringida), a regímenes democráticos, que (aunque todavía imperfectos) permiten la impugnación política y protegen las libertades fundamentales (Altman y Pérez-Liñan, 2002; PNUD, 2004; Payne et al., 2002). Tras estas transiciones y a pesar de que los nuevos políticos demócratas enfrentaron el mismo dilema que los gobiernos anteriores, se han producido algunos cambios. No todos los países han seguido el mismo camino, y no todos ellos han tenido éxito; pero en las dos últimas décadas los países Latinoamericanos han experimentado cambios sustanciales en sus burocracias públicas: de la reforma de la gestión en Chile durante la década de los noventa, a la transformación de la administración pública en Uruguay, las reformas Weberianas en Brasil en la década de los ochenta y la reacción empresarial a ellas en la década de los noventa, la creación en México de un servicio civil de carrera en la burocracia federal y la ley de libertad del acceso a la información en varios países de la región. Estos episodios de reforma desafían aquellas versiones que ven las reformas burocráticas en las nuevas democracias como actos heroicos de los políticos que van en contra de sus intereses inmediatos de reelección o de creación de apoyos, como secuelas de las políticas resultantes de decisiones económicas, o como simples imposiciones de organismos internacionales.¹⁴

¹⁴ Por supuesto que estas son decisiones que también se conformaron a partir de los legados autoritarios (Cesarini y Hite (2004) que limitan las alternativas disponibles a los nuevos reforma-

La pregunta entonces es ¿cómo resolvieron algunos de estos países el dilema del político? O, dicho de otro modo, ¿Por qué algunas nuevas democracias de Latinoamérica han podido avanzar con la reforma de sus burocracias públicas en tanto las élites democráticas de otros países no han podido hacerlo? La diferencia ha sido el nivel de participación del Congreso en las reformas al sector público. En unos casos (notablemente Argentina), los nuevos gobiernos democráticos llegaron al poder con cómodas mayorías en el cuerpo legislativo y, en consecuencia, el “dilema” aplicó muy bien, ya que los ejecutivos podrían decidir por sí mismos (con apoyo partidista en la legislatura) las normas de su propio poder sobre la burocracia. En otras democracias de la tercera ola, sin embargo, los presidentes han tenido que lidiar con congresos controlados por la oposición (como México). Esta es una diferencia clave, que nos ayuda a explicar no sólo por qué tuvieron éxito otras reformas, pero también el contenido, ya que muchas de estas reformas están destinadas a restringir la autoridad discrecional del Presidente sobre la burocracia pública. En otras palabras, volviendo al dilema de Geddes, los incentivos de los políticos no cambiaron: los Presidentes todavía se enfrentan con una compleja elección de recursos políticos a corto plazo versus reformas a largo plazo, y que hubieran elegido mantener abierta la puerta de los recursos financieros y políticos del antiguo régimen burocrático. Esta vez, sin embargo, el Congreso actuó cerrando la puerta.

Cuando las restricciones al Ejecutivo funcionan eficazmente el dilema se resuelve, mediante la inclusión de nuevos actores externos al Ejecutivo que obligarán a mejorar la burocracia, ya sea mediante la creación de nuevas instituciones, mediante el desarrollo de nuevas actividades de supervisión o mediante la promulgación de leyes encaminadas a mejorar la calidad del gobierno, como la libertad de acceso a la información o las leyes al servicio del Estado. La creación de estas restricciones es posible cuando operan las limitaciones institucionales y cuando hay separación de propósito (orientación política) entre las diferentes instituciones. Este escenario no es tan sencillo como el cambio de régimen o la alternancia del poder.

dores democráticos, y por el proceso de construcción del estado que estableció ciertos patrones de organización burocrática (Ibarra, en breve) como ocurrió con el desarrollo de las democracias avanzadas (Gilbert, 1975; Silberman, 1993, Skowronek, 1982).

Muchas democracias han fallado en su intento de desarrollar restricciones institucionales, la literatura tiene diversos títulos para ellas: democracia delegativa, democracia plebiscitaria, autoritarismo competitivo o electoral, régimen híbrido, etc. (consultar O'Donnell [1994]; Zakaria [1997]; Schedler [2006]; Howard y Roessler [2006]; Chang y Golden [2010]). Incluso en las democracias en donde las instituciones formales están vigentes (un sistema judicial independiente oficial, una legislatura electa, instituciones de supervisión externa, etc.) su funcionamiento está lejos de ser eficaz porque no ha habido una diferenciación de la orientación política (como cuando el partido controla todos los poderes del gobierno). Como señala Llanos (2002):

La mayoría de las críticas sobre el funcionamiento de las nuevas democracias destaca su dificultad para restringir el deseo del Ejecutivo de tener libertad de acción irrestricta y señala los problemas que enfrentan estas democracias con el funcionamiento del estado de derecho.

Las nuevas democracias normalmente hacen caso omiso de las limitaciones impuestas por la constitución y las leyes de sus países y no se responsabilizan ante otras instituciones. (p. 3)

Esto no quiere decir que las restricciones al Ejecutivo siempre sean algo bueno. Como muchos académicos han afirmado, pueden conducir a la parálisis y la inestabilidad, y pueden retrasar los cambios de política. De hecho, en el proceso legislativo, los pesos y contrapesos fragmentan y retrasan la toma de decisiones y puede facilitar que los grupos de apoyo intervengan en el proceso político. Sin embargo, las restricciones políticas también pueden mejorar la calidad del gobierno y dar forma al proceso de aplicación de esas políticas mediante la reducción de las decisiones discrecionales del Ejecutivo y su burocracia, con leyes que reducen el margen de discreción en, por ejemplo, el nombramiento de personal, el acceso a la información pública e incluso en la ejecución de decisiones específicas orientadas a controlar la discrecionalidad.

No es difícil ver la relación entre estas restricciones y la forma en que se ejerce el gobierno: para tener un gobierno fuerte y eficaz, la democracia

electoral no basta, es necesario tener una poder judicial independiente que haga cumplir el estado de derecho, un congreso –y otros organismos independientes– que limiten las oportunidades para la corrupción, así como instituciones con autoridad y capacidad para limitar la capacidad del ejecutivo de caer en prácticas clientelares y de patronazgo. Con base en este análisis, podemos especular que, después de una transición democrática, la única manera en la cual se llegará a un gobierno de mejor calidad (menos corruptos, sujeto a la ley y profesional) será cuando instituciones políticas *distintas* del ejecutivo se involucren en la hechura de políticas de gestión pública (incluso si, en el corto plazo, la existencia de dichas instituciones de hecho reduzca los márgenes de autonomía de los gobiernos).

Las restricciones institucionales al Ejecutivo que sirven de incentivo para que los políticos mejoren la calidad del gobierno y, lo que es más importante, para reducir –mediante intervenciones deliberadas– el poder discrecional del Ejecutivo y de la burocracia pública. En un mundo libre de restricciones, el Ejecutivo podría llevar a cabo nombramientos de funcionarios a voluntad, tomar decisiones sin la vigilancia del poder legislativo o el control del poder judicial y en consecuencia, dar lugar a burocracias menos profesionales, honestas y respetuosas de la ley. Las restricciones institucionales disminuyen la oportunidad de compadrazgos, corrupción y acciones arbitrarias ya que la cabeza de la burocracia –el Ejecutivo– se convierte en un actor entre muchos otros que no tiene un control absoluto del gobierno pero sí restricciones impuestas por otros. Estas restricciones pueden ser impuestas después (con supervisión del poder legislativo, auditorías o control del poder judicial) o antes (mediante una legislación dedicada a disminuir la facultad discrecional del Ejecutivo sobre la burocracia).

Conclusión

En este texto se ha argumentado a favor de desagregar el análisis de los efectos de la democracia en análisis específicos de los efectos de componentes de la democracia. Como se explicó ya, la mayoría de los trabajos sobre los efectos de la democracia en la calidad de los gobiernos utiliza concep-

tualizaciones agregadas de democracia (solidez o grado de consolidación, o años bajo un régimen democrático). En lugar de ello, se ha mostrado como cuatro componentes distintos de democracia pueden tener efectos diferenciados en la calidad de los gobiernos mediante mecanismos distintos. Cada componente –la competencia, la participación, las restricciones al ejecutivo y la libertad de prensa– puede tener efectos de dirección y magnitud distinta entre sí, que un indicador agregado de democracia impediría identificar. Esta forma de aproximarse al estudio de los efectos de la democracia está en cercanía con las discusiones recientes sobre los efectos de distintos arreglos institucionales (Acemoglu, 2005): “Lo que queremos saber en la práctica no es solamente que las “instituciones” (definidas como un conjunto amplio y, por tanto, casi necesariamente como una caja negra) importan, sino cuáles dimensiones específicas de las instituciones importan para qué resultados. Solo este tipo de conocimiento permitirá desarrollar mejores teorías de las instituciones y generar mejores recomendaciones prácticas de política pública” (p. 1044).

La discusión presentada en las páginas anteriores muestra que es posible tener una comprensión más fina de cómo la democracia puede mejorar la calidad de los gobiernos si nos fijamos en componentes específicos. Esta forma de estudiar los efectos de la democracia, además de ser más susceptible de comprobación empírica (Cejudo, 2011), puede ser útil a otras áreas en las que la democracia ha sido utilizada como variable independiente y, por tanto, podríamos mejorar la comprensión de sus efectos si analizamos componentes específicos.

Referencias

- Acemoglu, D. (2005). Constitutions, politics and economics: Ensayo que se encuentra en Persson y Tabellini's “The economic effect of constitutions.” *Journal of Economic Literature*, 43(4), 1025-1048.
- . (2008). Interactions between governance and growth. En D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama y D. Rodrik, *Governance, growth, and development decision-making*. Washington D.C.: The World Bank.

- Acuña Alfaro, J. (2005). Measuring democracy in Latin America (1972-2002). Mexico City: CIDE-IPSA Committee on Concepts and Methods Working Paper Series.
- Ades, A. y Di Tella, R. (1999). Rents, competition, and corruption. *The American Economic Review*, 89(4), 982-993.
- Adserá, A. y Boix, C. (2002). Trade, democracy, and the size of the public sector: The political underpinnings of openness. *International Organization*, 56(2), 229-262.
- Altman, D. y Pérez-Liñan, A. (2002). Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.
- Ames, B. (1990). *Political survival: politicians and public policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Anderson, C. y Tverdova, Y. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.
- Arellano-Gault, D. y Guerrero, J. P. (2003). Stalled Administrative Reform of the Mexican State. En B. Heredia y B. R. Schneider (eds.) *Reinventing Leviathan: The politics of administrative reform in developing countries*, (pp. 151-179). Boulder, CO: North-South Center Press.
- Aron, J. (2000). Growth and institutions: A review of the evidence. *World Bank Research Observer*, 15(1), 99-135.
- Ayal, E.B y Karras, G. (1996). Bureaucracy, investment, and growth. *Economics Letters*, 51(2), 233-239.
- Bäck, H. y Hadenius, A. (2008). Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship. *Governance*, 21(1), 1-24.
- Bac, M. (2001). Corruption, Connections and Transparency: Does a better screen imply a better scene? *Public Choice*, 107, 87-96.
- Bai, C. E. y Wei, S. J. (2000). Quality of bureaucracy and open-economy macro policies. NBER Working Paper N. w7766.
- Barro, R. (1996). Democracy and growth. *Journal of Economic Growth*, 1(1), 1-27.
- Blake, C. y Martin, C. (2006). The dynamics of political corruption: Re-examining the influence of democracy. *Democratization*, 13(1), 1-14.

- Bohara, A. K., Mitchell, N. J., y Mittendorff, C. F. (2004). Compound democracy and the control of corruption: A cross-country investigation. *Journal Policy Studies*, 32(4), 481-499.
- Braun, M. y Di Tella, R. (2004). Inflation, inflation variability, and corruption. *Economics and Politics*, 16, 77-199.
- Castagnola, M. A. (2006). Political scandals and the dynamic of politics in Latin American countries. Documento presentado en el Meeting of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico.
- Cejudo, G. (2003). Public management policy change in Mexico, 1982-2000. *International Public Management Journal*, 6(3), 309-325.
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez, y Dionisio Zabaleta (2009). “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno.” *Política y gobierno* 16.1: 115-156.
- Cejudo, Guillermo, y Dionisio Zabaleta (2009), “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”, *Reforma y Democracia*. 45.
- Cejudo, Guillermo (2011), *Constraining the Executive. How democracy improves the quality of government*, Boston University, tesis doctoral, Boston.
- Cesarini, P. y Hite, K. (2004). Introducing the concept of authoritarian legacies. En K. Hite y P. Cesarini (eds.), *Authoritarian legacies and democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Chan, K. S. (2002). Trade and bureaucratic efficiency. *Economic Development and Cultural Change*, 50(3), 735-754.
- Chang, E. y Golden, M. A. (2010). Sources of corruption in authoritarian regimes. *Social Science Quarterly*, 91(1), 1-20.
- Charron, N. y Lapuente, V. (2010). Does democracy produce quality of government? *European Journal of Political Research*, 40(4), 443-470.
- Chong, A. y Calderon, C. (2000a). Causality and feedback between institutional measures and economic growth. *Economics and Politics* 12(1), 69-81.
- . (2000b). Institutional quality and income distribution. *Economic Development and Cultural Change* 48(4), 761-786.

- . y Gradstein, M. (2007). *Institutional quality and government efficiency*. Inter-American Development Bank, Research Department, Abril. RePEc. <http://ideas.repec.org/p/idb/wpaper/4521.html>.
- Chowdhury, S. K. (2004). The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test. *Economics Letters*, 85(1), 93-101.
- Cleary, M. R. y Stokes, S. C. (2006). *Democracy and the culture of skepticism: Political trust in Argentina and Mexico*. New York: Russell Sage Foundation Publications.
- Coppedge, M. (2005). *Defining and measuring democracy*. Mexico City: Committee on Concepts and Methods, International Political Science Association-Centro de Investigacion y Docencia Economicas, Working paper series, 2.
- , Alvarez, A. y Maldonado, C. (2008). Two persistent dimensions of democracy: Contestation and inclusiveness. *Journal of Politics*, 70(3), 1-16.
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., ... & Teorell, J. (2011). Conceptualizing and measuring democracy: a new approach. *Perspectives on Politics*, 9(02), 247-267.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L. J. y Morlino, L. (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Eaton, K. (2003). Can politicians control bureaucrats? Applying theories of political control to Argentina's democracy. *Latin American Politics and Society*. 45(4), 33-45.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gerring, J. y Thacker, C. (2004). Political institutions and corruption: The role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(2), 295-330.
- . (2005). Do neoliberal policies deter political corruption? *International Organization*, 59(1), 233-254.

- . (2008). *A centripetal theory of democratic governance*. New York: Cambridge University Press.
- Goel, R. y Nelson, M. (1998). Corruption and government size. *Public Choice*, 97(1-2), 107-120.
- Hadenius, A. y Teorell, J. (2005). Assessing Alternative Indices of Democracy. C&M Working Papers 6, IPSA, http://www.concepts-methods.org/working_papers/20050812_16_PC%206%20Hadenius%20&%20Teorell.pdf.
- Haggard, S. y McCubbins, M. (eds.) (2001). Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy. En *Presidents, parliaments, and policy* (pp.1-20). Cambridge: Cambridge University Press.
- Helliwell, J. y Huang, H. (2005). How's your government? International evidence linking good government and well-being. Documento presentado en la reunión de The Quality of Government: Gotenburg.
- Heredia, B. y Schneider, B. R. (eds.) (2003). The political economy of administrative reform in developing countries. En *Reinventing Leviathan. The politics of administrative reform in developing countries*, (pp.1-29). Boulder, CO: North-South Center Press.
- Holmberg, S., Rothstein, B. (2011). Quality of government and access to safe water. Gothenburg: Quality of Government Institute, Working Paper Series 2011:4.
- . y Nasiritousi, N. (2009). Quality of government: What you get. *Annual Review of Political Science*, 12, 135-161.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Hâyden, G., Court, J., y Mease, K (2004). *Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Islam, R. (2003). *Do more transparent governments govern better?* Washington: World Bank. Policy Research Working Paper.
- Kapstein, E. B., y Converse, N. (2008). *The fate of young democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Keefer, P. (2004). A review of the political economy of governance: from property rights to voice. Washington DC: *World Bank Policy Research Working Papers* 3315.
- . (2007). Clientelism, credibility and the policy choices of young democracies. *American Journal of Political Science*, 51(4), 804-821.
- Kunikova, J. y Rose-Ackerman, S. (2005). Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. *British Journal of Political Science*, 35, 573-606.
- La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., Shleifer, A., y Vishny, R. (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 222-279.
- Lambsdorff, J. (2005). *Consequences and causes of corruption. What do we know from a cross-section of countries*. Passau: Universität Passau.
- Lederman, D., Loayza, N., y Soares, R. (2005). Accountability and corruption: Political institutions matter. *Economics and Politics*, 17 (03), 1-35.
- Levi, M. (2006). Why we need a new theory of government. *Perspectives on Politics*, 4(1), 5-19.
- Levistky, y Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12(1), 115-133.
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Llanos, M. (2002). *Privatization and democracy in Argentina. An analysis of President-Congress relations*. Houndmills, UK: Palgrave.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- . (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69, 263-279.
- Mazucca, S. [en este volumen] Originalmente: (2008). Reconceptualizing democratization: Access to power versus exercise of power. En G. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin* (pp. 39-50). Oxford: Oxford University Press.
- Melo, M. A., Pereira, C., y Figueiredo, C. M. (2009). Political and institutional checks on corruption explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1217-1244.

- Mohtadi, H. y Roe, T. (2001). Democracy, rent seeking, public spending and growth. University of Minnesota, Economic Development Center. RePEc. Recuperado en <http://ideas.repec.org/p/ags/umedbu/12981.html>.
- Montinola, G. R. y Jackman, W. R. (2002). Sources of corruption: A cross-country study. *British Journal of Political Science*, 32, 147-170.
- Munck, G. L. y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- . (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Donnell, G. A., Vargas, C. J., y Iazzetta, O. M. (2004). *The quality of democracy: Theory and applications*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Oszlak, O. (1986). Public policies and political regimes in Latin America. *International Social Science Journal*, 38, 219-236.
- Panizza, F. y Philip, G. (2005). Second generation reform in Latin America: Reforming the public sector in Uruguay and Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 37, 667-691.
- Rothstein, B. (2009). Creating political legitimacy electoral democracy versus quality of government. *American Behavioral Scientist*, 53(3), 311-330.
- . y Teorell, J. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power, *Governance*, 21 (2), 165-190.
- Samanni, M. y Holmberg, S. (2010). Quality of government makes people happy. Quality of Government Institute, Working Paper Series, 2010:1. http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2010_1_Samanni_Holmberg.pdf.
- Sandholtz, W. y Koetzle, W. (2000). Accounting for corruption: economic structure, democracy, and trade. *International Studies Journal*, 44, 31-50.
- Schedler, A. (2006). *Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition*. Boulder, CO: Lynn Rienner Publishers.

- . (2012). The measurer's dilemma: Coordination failures in cross-national political data collection," *Comparative Political Studies*, 45(2) Proximamente.
- Shah, A.. (2005). Public services delivery. World Bank Publications.
- Spink, P. (1999). Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform in Latin America. En L. C. B. Pereira, P. Spink (eds.), *Reforming the state: managerial public administration in Latin America* (pp.91-114). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Straub, S. (2000). Empirical determinants of good institutions. Do we know anything? http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=WP-423.
- Sung, H. (2004). Democracy and political corruption: A cross-national comparison. *Crime. Law and Social Change*, 41, 179-194
- Suphachalasai, S. (2005). *Bureaucratic corruption and mass media*. Cambridge, UK: University of Cambridge, discussion paper series.
- Tian, X. y Lo, V. I. (2009). Conviction and punishment: Free press and competitive elections as deterrents to corruption. *Public Management Review*, 11(2), 155-172.
- Torrez, J. (2002). The effect of openness on corruption. *Journal of International Trade and Economic Development*, 11(4), 387-403.
- Treisman, D. (2007a). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244.
- UNDP. (2004). *Democracy in Latin America. Towards a citizens' democracy*. New York: United Nations Development Program.
- Van de Walle, S. 2009. International comparisons of public sector performance—How to move ahead? *Public Management Review*, 11(1), 39.
- Wei, S. J. (2000). Natural openness and good government. Washington: World Bank (Policy research working paper: 2411).
- Xin, X. H. y Rudel, T. K. (2004). The context for political corruption: A cross-national analysis. *Social Science Quarterly*, 85(2), 294-309.
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.

Measuring Success in Democratic Governance

Scott Mainwaring, Timothy R. Scully y Jorge Vargas Cullell

In this chapter, 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.

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.

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.

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).

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.

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.

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

Table 1.1
Citizen Opinions about their Countries’ Most Important Problem
(Percentage who identified each issue as most important)

	2003 Latinobarómetro	2004 LAPOP	2005 Latinobarómetro	2006 LAPOP	2006 Latinobarómetro	2007 Latinobarómetro	2008 Latinobarómetro
Unemployment	29	28	30	19	24	18	15
Economic problems	11	18		12		11	
Low wages							
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.

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.

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.

Table 1.2
Measures of Democratic Governance in Latin America

	Mean Freedom House scores, 1994–2008 ^a	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 Kaufmann et al. 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
Peru	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

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*.

^a Freedom House scores are inverted. The inverted score = 14 – (Political Liberties + Civil Liberties).

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

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 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.

principle, this combined 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).

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

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

in Western Europe, and Pharr (2000) showed that corruption had a strong impact on confidence in government in Japan.

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.

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).

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.

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 nondemocratic 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.

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 Indica-

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

tors) 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%.

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 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).

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).

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 Year for % employed in formal sector	Employment rate * % employed in formal sector circa 1990	Employment rate * % employed in formal sector circa 2005	% 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
Cuba	1990–2005				-	
Dominican Republic	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
Guatemala					--	
Haiti					--	
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
Peru	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.

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

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

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).

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.

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 to 2007

	Percentage below the poverty line circa 1991	Percentage below the poverty line circa 2007	% Poverty circa 2007 + change (2007 to 1991)
Argentina	16.1 (1994)	21.0 (2006)	25.9
Bolivia*	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 Republic	46.9 (2000)	44.5 (2007)	42.1
Ecuador	62.1 (1990)	38.8 (2007)	15.5
El Salvador	54.2 (1995)	47.5 (2004)	40.8
Guatemala	69.4 (1989)	54.8 (2006)	40.2
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*	48.7 (1991)	29.0 (2007)	9.3
Paraguay	60.6 (1999)	60.5 (2007)	60.4
Peru	54.1 (2001)	39.3 (2007)	24.5
Uruguay	17.9 (1990)	18.1 (2007)	18.3
Venezuela*	39.8 (1990)	28.5 (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 urban areas.

*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.

*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.

*Venezuela 2006 is our estimate for the country as a whole based on CEPAL's estimate of a 30.2% figure for urban areas in 2006 and on a poverty rate that was on average 1.4% higher in the country as a whole than in urban areas only for 1990 and 1994. These are the two years for which CEPAL has estimates for both the country as a whole and for urban areas only. We added 30.2% + 1.4% to produce the estimate of 31.6% for 2006. The estimation procedure for 2006 enabled us to develop a longer time series.

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.

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).

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.

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.

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

	% enrolled or graduated, 15- to 19-year-olds, circa 1990	% enrolled or graduated, 15- to 19-year-olds, circa 2005	Score for % 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 Republic	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	68	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 show 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.

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.

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.

Table 1.6
Homicides per 100,000 People in 19 Latin American Countries

	Homicides per 100,000 in the 1990s	Homicides per 100,000 in the 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
Bolivia		...	--	--
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 <http://www.paho.org>. For 1991 for several countries: Pan American Health Organization, "Statistics on Homicides, Suicides, Accidents, Injuries, and Attitudes towards Violence," on line at <http://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 <http://www.psicologiacientifica.com/bv/psicologia-150-1-la-violencia-y-los-factores-socioeconomicos-de-riesgo-en-la.html>. For Honduras 1999, http://www.paho.org/Spanish/DDD/PUB/Causas_externas.pdf. For Guatemala and Honduras 2005, Freedom House, Freedom in the World 2007.

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

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.

Table 1.7
Correlations Among Indicators of Democratic Governance in Latin America

	Freedom House	Rule of law	Control of corruption	Growth	Inflation (natural log)	Generation 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	-.06	-.18	.08
Generation of jobs						1.00	.61**	.34	.27
Poverty							1.00	.56**	.43*
Enrollment + graduates								1.00	.44*
Homicide Rate									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.

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.

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.

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.

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

	Best in world	Score	Worst in world	Score
Freedom House scores	Many countries	12.0	Many countries	0.0
Rule of law	Bhutan	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%	Dem. Rep. 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 % 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. Source: 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, *Report on Health and Violence* (2002).

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 in 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

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

(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 \times .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, 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.

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.

Congo (6.00) and Japan (0).

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

	Freedom House scores ^a	Rule of Law	Control of corruption	GDP growth, 1991-2006	Inflation, 1992-2006	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	93	28	50

^a 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.

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 gov-

ernance. 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.

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.

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 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

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.

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 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

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.

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.

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/.