

**Una aproximación crítica a
las mediciones sobre la calidad de
la democracia latinoamericana**

GABRIEL MURILLO CASTAÑO
Universidad de los Andes

FREDDY OSORIO RAMÍREZ
Universidad del Rosario



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

WP núm. 255
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2007

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorci creat en 1988 per la Diputació de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institució esta última a la que está adscrit a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, previo informe del correspondiente Comité de Lectura, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Gabriel Murillo; Freddy Osorio

Diseño: Toni Viaplana

Impresión: a.bís

Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-7630-07

En la actualidad es muy aceptada la necesidad de medir la democracia, en especial en regiones que han tenido difíciles procesos de transformación de sus regímenes políticos. Tanto así, que para América Latina existen varios informes que proponen mediciones con respecto al desempeño de los procesos de transición, adecuación y consolidación. Se encuentran, entre otros, el “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina –IDD-Lat–”, financiado por la fundación Konrad Adenauer; el informe “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el “Latinobarómetro”, que fue financiado en un principio por la Unión Europea y que ahora obtiene su financiación de diferentes fuentes de cooperación internacional¹. Adicionalmente están otros que refuerzan el análisis con estas mediciones, por ejemplo, “La política importa, democracia y desarrollo en América Latina”, de publicación conjunta entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia Electoral (IDEA), de Suecia; “Democracia e instituciones en América Latina”, financiado por la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); “Democracia en América Latina y el Caribe”, financiado por la Asociación Civil Transparencia, la Red Interamericana para la Democracia (RID), el IDEA y el *Democracy Coalition Project*. También existen algunos informes que combinan el apoyo de las universidades con la financiación internacional, como por ejemplo el informe “La cultura política de la democracia en Colombia”, de las universidades estadounidenses de Vanderbilt y Pittsburgh, y ahora con la participación de la Universidad de los Andes de Colombia. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Además existen incontables informes subregionales, como por ejemplo las publicaciones realizadas por la Fundación Friedrich Ebert de Alemania para Centro-América. Además

hay capítulos especiales dedicados a las libertades en América Latina, en las publicaciones de la estadounidense *Freedom House*, “*Freedom in the World*” y “*Freedom of the Press*”, con sede en Nueva York. Adicionalmente hay capítulos especiales dedicados a los países de América Latina en “Las visiones de país importan”, publicado por el Banco Mundial (BM), el Instituto IDEA y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para empezar, es importante anotar la coincidencia de estos informes, a través de cuatro puntos significativos: 1) La financiación de las investigaciones; 2) La forma como se integra la región para efectos de un análisis comparativo; 3) La evaluación de la democracia más allá de las elecciones; y 4) El marcado carácter estado-céntrico contenido en estos materiales.

En primer lugar, los recursos de apoyo a estos informes provienen de diferentes organismos multilaterales de la cooperación internacional, como por ejemplo el PNUD, el BID, la Unión Europea, la USAID y la OEA y también de fundaciones partidistas internacionales y entidades regionales como la fundación Konrad Adenauer, de Alemania, o el Instituto IDEA de Suecia. Existen otras mediciones financiadas por distintas fuentes internacionales de mayor alcance, en donde los países de América Latina también están contemplados. Tal es el caso de *Freedom House*.

En segundo lugar, estas mediciones buscan recoger información regional a través de diferentes enfoques para evaluar el estado en que se encuentra el desarrollo de la democracia en los países latinoamericanos. Para agrupar la región, identifican una historia común y utilizan cortes histórico-metodológicos en materia económica y política para delimitar sus evaluaciones. Así, señalan la salida del autoritarismo de los regímenes políticos, principalmente desde finales de los ochenta, e identifican la existencia de una tendencia hacia una mayor consolidación de los regímenes democráticos en la región. Por ejemplo, el IDD-Lat 2004 hace referencia a “dos décadas de notables transformaciones nacionales”², mientras que en el informe “La política importa”, se afirma que “durante las dos últimas décadas, los países de América Latina experimentaron

progresivamente la caída de los regímenes autoritarios”³. Adicionalmente, en este último se señalan los diferentes años en los que los países han hecho su transición a la democracia⁴. Con este corte metodológico se permite aglutinar las tendencias de la región en términos temporales para hacer análisis comparativos entre los países.

En tercer lugar, es necesario resaltar que estos informes coinciden en la necesidad de entender la democracia en un sentido más amplio que la sola medición de las elecciones. Para determinar los avances y los retrocesos políticos, en ellas se establece que, tanto el desarrollo económico como el desarrollo democrático convergen en la lucha por una mayor libertad para los ciudadanos. Por ejemplo, el informe del PNUD, tiene como propósito central “evaluar la democracia, no sólo en su dimensión electoral sino, más ampliamente, como una democracia de ciudadanas y ciudadanos”⁵. A partir de este enfoque se identifican logros, límites y desafíos y se plantea una agenda de reformas para fortalecer el desarrollo democrático latinoamericano.

En cuarto lugar, las mediciones aquí consideradas utilizan criterios que registran los logros de cada régimen en lo económico y en lo político. Sin embargo, ellas se quedan cortas en materia de su manejo del tema de la participación ciudadana, debido a que se limitan a observar las políticas realizadas por cada Estado. Esto significa que las mediciones procuran evaluar los avances políticos de cada régimen tan solo en términos de lo realizado por cada gobierno. Entonces, se dejan de lado las mediciones sobre la aprehensión individual de los derechos, y las estrategias para hacer efectivas las peticiones y propuestas políticas que surgen de la expresión de los intereses ciudadanos. Se termina desplazando la acción política social (el conjunto de las expresiones y acciones participativas para la transformación del orden social) para centrarse en el Estado, el estado-centrismo como fuente primordial de las garantías para que los ciudadanos accedan a sus derechos básicos.

Adicionalmente, es posible clasificar los informes en tres tendencias generales, de acuerdo con los enfoques que ellos proponen: a) Los teóricos, b) Los descriptivos y c) Los comparativos.

Los enfoques teóricos se basan en la necesidad de sustanciar empíricamente algunos conceptos, a través de variables e indicadores. Se basan en la información de campo para dar sustento a conceptos teóricos más amplios. En esta categoría entrarían informes como “La política importa”, financiado por el BID y el IDEA; “La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” del PNUD; y “Las visiones de país importan”, financiado por el BM, el IDEA y la CEPAL.

Los enfoques descriptivos se limitan a presentar el resultado de las investigaciones en términos de “observaciones neutrales”. Dentro de este grupo es posible identificar dos tendencias. Por un lado, aquellos informes que hacen análisis cuantitativos, en donde se presentan cifras y gráficas sólo en aras de medir la democracia. Los informes de IDD-Lat y el latinobarómetro son ejemplos de esta tendencia. Por otro lado, se pueden encontrar trabajos normativos, que se limitan a inventariar los recursos institucional-legales con los que cada país cuenta. Un ejemplo de esta tendencia es el informe “Democracia e instituciones en América Latina” de la IEDDH y la AECI.

Los enfoques comparativos ofrecen datos provenientes de series estadísticas recolectadas anualmente y le permiten al lector/investigador marcar tendencias. El estudio “La cultura política de la democracia en Colombia”, de USAID y LAPOP, es un ejemplo de este enfoque.

Estos elementos conducen a captar ingenuamente cómo América Latina se constituye en una preocupación amorfa y global. Las entidades que se interesan por esta región ven la necesidad de estudiarla y apoyarla para su desarrollo, de acuerdo con sus intereses y sus preferencias ideológicas y políticas. La democracia en sí misma, como centro de la medición para un análisis riguroso y a fondo, queda entonces omitida. Como resultado, priman las simples observaciones regionales agregadas –descriptivas o comparativas– a costa de una mirada científica y disciplinar basada en el reconocimiento de los fundamentos teóricos requeridos para explicar rigurosamente los fenómenos estructurales o coyunturales objeto de estudio.

Bajo esta misma premisa, a continuación se tratarán dos ejes constitutivos de esta crítica. En primer lugar se mostrará cómo la delimitación de la democracia hecha por algunos de estos informes conlleva el peligro de simplificarla en términos de “desarrollo económico”, y como eso tan solo permite la correlación superficial de variables políticas con variables económicas. En segundo lugar, se mostrará cómo en otros de estos informes se equipara lo político con lo estatal en una perspectiva predominantemente estado-céntrica, lo que apunta a señalar como fundamental el accionar del Estado, antes que las reglas de juego democráticas o la participación ciudadana. Finalmente, se presentarán unas conclusiones que gravitan alrededor de la importancia de superar las limitaciones que generan estos informes cuando se utilizan acríticamente y no en el entendido de que ellos son buenos referentes informativos que necesariamente deben ser complementados con una fundamentación rigurosa de carácter politológico si es que se quiere comprender cabalmente la compleja idiosincrasia política de los países latinoamericanos.

PRIMER EJE

a) El peligro de la sobresimplificación analítica de la relación entre democracia y desarrollo político-económico

Varios de los estudios aquí mencionados coinciden con el señalamiento de Giovanni Sartori acerca de la impostergable urgencia de dejar atrás el reduccionismo al relacionar la democracia con el acto de elegir y ser elegido (la democracia electoral). En consecuencia con este llamado, los materiales agregados en cuestión responden incorporando una gama de variables de buen desempeño económico (por ejemplo tasas de crecimiento del PIB, capacidad de endeudamiento nacional, control a la inflación, hogares bajo la línea de pobreza, generación de empleo, ingreso *per cápita*...) que, a su juicio, son suficientes para señalar aquellos casos en donde los guarismos reflejan esta superación. Así, y a pesar de la posibilidad de ofrecer una visión más positiva sobre la democracia, se opta

por asumir la óptica unidireccional de “desarrollado” y “en proceso de consolidación”. Es decir, se considera una única dirección causal en términos de la medición de la democracia, bien se trate de una posible “regresión al autoritarismo” o de un posible “avance hacia la democracia”. Un ejemplo permite ilustrar con mayor claridad esta afirmación.

Según el estudio financiado por la Fundación Konrad-Adenauer, IDD-Lat, para el año 2004 Colombia tenía un Índice de Desarrollo Democrático de 3,054, mientras que para el 2003 era de 4,218⁶. La reducción de esta cifra, comparando estos dos años, permitiría afirmar que Colombia ha sufrido una especie de “retroceso democrático”, pues en el paso de un año a otro el índice bajó (tendencia que se viene marcando desde el 2002)⁷. En términos metodológicos, para obtener esta cifra, se requieren los criterios de “relevamiento empírico” (es decir se utiliza como valor de referencia el máximo obtenido por alguno de los 18 países considerados⁸) y el “establecimiento de hipótesis” (“se considera el mejor resultado alcanzado, es decir la cifra óptima frente al valor ideal que expresa la hipótesis”⁹). Con este ejemplo se puede observar la proximidad del peligro de utilizar cifras cuyos alcances explicativos no se corresponden necesariamente con una información completa y objetiva. Esto, debido a la “justificación” que trae la misma fuente al indicar que los valores presentados no provienen de una medición directa, sino de la selección de un tope numérico que puede estar determinado por la realidad de otro país.

Por otro lado, la inmersión en las explicaciones operacionales correspondientes al “relevamiento empírico” que se hacen en el IDD-Lat, permiten ver cómo muchos de los datos correspondientes a las variables usadas para construir los índices agregados, a su vez, provienen de otros informes de este tipo pertenecientes a organizaciones internacionales como, por ejemplo *Freedom House*, *Transparencia Internacional* o a “tanques de pensamiento” como la *Fundación Heritage*¹⁰.

Luego de estos señalamientos, resulta pertinente preguntar: ¿es posible pensar que las categorías de avance y/o retroceso que usan estos informes son suficientes y válidas para ofrecer explicaciones significativas y rigurosas sobre la realidad democrática de un país tan singular y

complejo como Colombia? ¿Qué pasaría si en vez de un retroceso al autoritarismo, el país se encuentra en una etapa híbrida entre la democracia y la autocracia? ¿Qué pasaría si, más bien, está en un período de persistencia esquivada a la consolidación democrática? ¿Alcanzarían estas cifras agregadas a ofrecer explicaciones suficientes para dar cuenta de estas situaciones tan particulares?

Es posible aceptar que existen acuerdos mínimos sobre la expresión fáctica de la democracia a pesar de lo difícil y problemático que resulta proponer una definición generalizable. Además, es aceptado por diferentes autores, dentro de los que se cuentan Robert Dahl y Jacques Derrida, que la democracia no es un fin alcanzable en términos absolutos, sino que es la posibilidad de la permanente construcción y reinención de las sociedades¹¹. Es decir, que parte de las ventajas de la democracia es que ella permite una sociedad mejor que aquella que abrió la posibilidad de su existencia. Según Derrida, la existencia cotidiana de la democracia no puede llegar a un punto final. No tiene “Un Final”. La esencialidad de su carácter dinámico hace que ella misma se tenga que reinventar permanentemente¹². Por esto, insistir en mediciones numéricas indicativas de logros máximos o topes resultaría ser la creencia ingenua de que el sentido dinámico inherente a este proceso social sería susceptible de llegar a un fin, alcanzar el más alto nivel determinable. ¿Hasta qué escala es posible llegar en el “desarrollo democrático”? ¿Y después qué? ¿Dónde se ubicaría entonces el óptimo de la progresión democrática?

Con el objeto de mostrar que la democracia no es unidireccional, se recordarán brevemente dos propuestas politológicas sobre cómo hacer observaciones que den cuenta de las características políticas particulares de cada país. En primer lugar, Philippe Schmitter hizo algunas advertencias sobre los problemas teóricos del evolucionismo y la causalidad unilineal en las observaciones sobre la democracia.

(...) no hay prueba de que la democracia sea inevitable, irrevocable, o una necesidad histórica. Ni llena un requisito funcional indispensable del capitalismo, ni corresponde a un imperativo ético ineluctable en la evolución social. Hay muchas razones para creer que su consolidación demanda un esfuerzo

continuo y extraordinario –uno que muchos países no pueden ser capaces de hacer¹³.

En las reflexiones schmitterianas se encuentran más opciones para los regímenes políticos que la “consolidación plena” o la “regresión” al autoritarismo. Por ejemplo, hace referencia a la posibilidad de crear sistemas híbridos, que se producen debido al “desencanto” por la democracia. Esto se demuestra a partir de la alusión a cómo los ciudadanos han enfocado su desencanto en los dilemas extrínsecos de este régimen político ideal en los gobiernos¹⁴. Sin embargo, advierte que esa tendencia se puede romper y llevar a un descontento frente a la “ideología hegemónica” de la democracia para terminar con nuevas formas de regímenes políticos¹⁵. Desafortunadamente este tipo de incertidumbres alusivas a la gama de opciones del futuro democrático, no se pueden extraer de fuentes de datos numéricos fundamentados en la unidireccionalidad aludida, que máximo permite registrar avances democráticos (progresión) o retrocesos (regresión)¹⁶. Esta observación se hace a pesar de la respuesta que bien podrían ofrecer los defensores de este tipo de fuentes agregadas a nivel regional. No obstante, lo que se quiere subrayar aquí es la importancia de que en estos valiosos informes agregados empiece a ofrecerse y a señalarse la posibilidad de un direccionamiento analítico que permita la superación del sentido unilineal en la medición del desempeño de los regímenes democráticos latinoamericanos.

Schmitter advierte sobre la posible existencia de una democracia de elusiva consolidación que no permite la satisfacción de las aspiraciones de los ciudadanos ni un sistema de reglas aceptable y predecible para la competencia y la cooperación política¹⁷. Un ejemplo de esto lo presenta la indefinición en los procesos de reforma política muy proclives a la preeminencia del formalismo normativista y a la dependencia indolente de los modelos excluyentes como el clientelismo y el corporativismo. Entonces, asuntos tan importantes como lo relativo de la promoción a la participación ciudadana, el control social a la gestión pública y el pleno respeto a los Derechos Humanos, entre otros, acaban siendo materia de la

llamada “ingeniería institucional” que prioriza la forma sobre el fondo que deberían tener este tipo de asuntos. Por eso, el tratamiento de reformas importantes atinentes a temas como la validez de la reelección presidencial, el debate entre presidencialismo y parlamentarismo, el ordenamiento territorial, los sistemas de representación político-electoral, la descentralización político administrativa y el financiamiento de la política terminan siendo formalismos de la liturgia política tradicional, desprovistos de una fundamentación y compromiso ideológico con el sentido transformador y dinámico de la democracia. Acaban siendo expresiones de la elusiva consolidación democrática, inclusive de su propio riesgo de erosionarse¹⁸.

Sin embargo, el anterior no es el único ejemplo que propone una alternativa frente a esta unidireccionalidad. Un segundo ejemplo lo ofrecen Gerardo Munck y Carol Skalnik¹⁹, en donde, para ellos, lo importante en términos del desarrollo político es comprender la forma como se hizo la transición hacia la consolidación del régimen democrático. Dentro de los argumentos para proponer diferentes formas de transición hechos por estos autores, se encuentra la importancia de señalar que los factores que permitieron la existencia de la democracia en un país, no necesariamente son los mismos que permiten estabilizarla²⁰. Siguiendo esta línea, Munck y Skalnik han propuesto rescatar dos elementos. Por un lado, las estrategias utilizadas para hacer la transición. Esta sugerencia analítica busca claridad frente a la acomodación y a la confrontación que representan los actores que participaron en el proceso transicional. Es decir, se busca identificar si la transición particular (bien sea de una democracia restringida a una más abierta, o de un régimen autoritario a uno democrático) se hizo a través de pactos o a través de una confrontación política abierta. Por otro lado, está la importancia de comprender la posición del grupo que posibilitó el cambio frente al orden social preexistente. Esto busca explicar la *identidad* de los agentes del cambio, y su postura frente a las élites políticas según cada caso²¹.

Siguiendo esta discusión, es posible establecer que la transformación, consolidación o acomodación de los regimenes democráticos no se da en

un solo sentido, sino que requiere de ciertas condiciones especiales e idiosincráticas que se dan en medio de la competencia de los actores y de su posición frente al cambio. Esto quiere decir que no se trata exclusivamente de transiciones desde el autoritarismo a la democracia, sino que existen factores de pugna entre los actores que configuran el tipo de régimen. Esta propuesta permite hacer distinciones analíticas entre un régimen que se forja de uno que se cambia, para establecer diferencias entre consolidación y transición y no sólo en términos de “hacer progresar” la democracia de forma medible y ahistórica.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe afirmar que se requieren categorías mas amplias que permitan dar cuenta de la “progresión democrática” de los países de América Latina, antes que de sus meros avances o retrocesos establecidos estadísticamente. En especial, si se quiere pensar en la heterogeneidad y complejidad propias de cada uno de los procesos políticos nacionales frente a esa relativa uniformidad que subyace en el modelo del “desarrollo democrático”, junto con el reduccionismo derivado.

PRIMER EJE

b) Las limitaciones de las visiones dicotómicas Tradicional-Moderno en la explicación sobre el peso de las instituciones en la comprensión del desarrollo

A partir del papel que en los informes materia de estas reflexiones se le da a las instituciones, se puede inferir una noción particular de la democracia. Para empezar, en el informe “La política importa”, del BID, se contempla la necesidad de ampliar la noción de democracia debido al papel central que se le otorga a las instituciones en general, en coincidencia con la definición northiana, que tampoco diferencia el tipo de instituciones (políticas, sociales, económicas, ...) a las que se hace alusión. Esto implica únicamente al universo de las reglas del juego a las que se llega como producto de la interacción social²². Así, en el informe del BID se hace referencia a la necesidad de una fortaleza institucional para lograr la

estabilidad producto de las transformaciones macroeconómicas instauradas en la región a partir de la década de los 80 y principios de los 90. Esto se complementa con la neutralidad que se le asigna al aparato burocrático-administrativo para perseguir la senda del crecimiento económico, expresada en términos de la profesionalización de la administración pública. Entonces, el centro de esta forma de medición termina siendo el conjunto de las instituciones que permiten ampliar el espectro decisorio ciudadano, puesto que a través de ellas se refleja con mayor claridad el conjunto de los intereses públicos. Sin embargo, por causa de esta generalización se dificulta el análisis particular de los tipos de instituciones propias del desarrollo democrático objeto de estudio²³.

Para este mismo informe, el “desarrollo democrático” no sólo encuentra un valor “intrínseco” en términos de la ampliación de los derechos políticos y civiles, sino que también tiene un “valor agregado” de carácter instrumental para el Estado, en tanto las propias instituciones identifican y conceptualizan las necesidades ciudadanas²⁴. Así, la articulación de las variables determinantes del desarrollo económico con las del desarrollo democrático implica la creencia simplista de que el Estado se desempeña de manera eficaz cuando la economía crece. Aquí conviene recordar que para este documento las instituciones democráticas son importantes en tanto son concebidas como “unas ‘metainstituciones’ subyacentes en un universo más amplio de instituciones que apoyan la economía de mercado”²⁵. En medio de esta lógica, se advierte que la democracia y sus efectos benéficos no se presentan exclusivamente cuando se obtienen ciertos niveles de desarrollo. Por el contrario, para lograr unos niveles de crecimiento económico adecuado se necesita fortalecer el *universo* de las instituciones, pues estas “interpretan” las necesidades de los ciudadanos. Esto está influenciado por el informe “Institutions Matter”, publicado por el Banco Mundial, en donde se subraya la importancia de las instituciones para el desarrollo económico de los países de América Latina²⁶.

También se puede identificar una coincidencia entre el señalamiento que hace el informe del BID, con los planteamientos críticos realizados por

Arturo Escobar en lo atinente a la modernización de las instituciones y los procesos de cambio relativos al comportamiento de los actores para lograr los niveles deseados de desarrollo económico²⁷. En este sentido se hará referencia a la división tajante entre la economía y la vida social en dos sectores²⁸. Pero no sobra recordar que esta división se basa en el modelo de W. Arthur Lewis, quien, siguiendo a Schumpeter, formuló en 1954 una “economía dual” que escinde el mundo social en dos sectores: el moderno y el tradicional. Esta dicotomía deriva en una lógica de suma cero, en donde el primero debe superponerse al segundo para lograr el desarrollo requerido para alejarse de la subsistencia y cuasi-subsistencia –como formas de no acumulación–, para permitir así la expansión sostenida de la economía monetaria. Cabe anotar que la crítica formulada por Escobar nace de la preocupación que significa el que la economía, como cuerpo científico-positivista, se constituya en el lenguaje apropiado para comprender el modelo de desarrollo.

También es posible analizar las implicaciones del anterior señalamiento a partir de los planteamientos del informe “La política importa” del BID, en lo que tiene que ver con la identificación de las falencias propias de los comportamientos no modernos de los actores como un error a corregir. En este sentido, se vuelve a apuntar hacia una división entre dos posibles mundos que compiten por imponer sus lógicas. Es decir, se ratifica el distanciamiento entre el comportamiento institucional deseado y las lógicas no modernas. La amplia coincidencia de los informes sobre los altos niveles de comportamiento premoderno en América Latina es significativa. Un ejemplo de esto lo constituye la insistencia en ver al clientelismo como una expresión propia del atraso tradicionalista. ¿Se trata simplemente –como lo señala este informe– de unas instituciones con unos niveles de baja credibilidad? Sin defender acriticamente al clientelismo, es posible preguntar: ¿se puede generalizar para creer que esta forma de articulación de la política (el clientelismo) carece de cualquier posibilidad de generar algún beneficio en un ámbito de extrema pobreza como el que se da en tantos casos en América Latina?²⁹.

Según este mismo informe, en lo atinente a las mediciones sobre los niveles de percepción para América Latina –tanto en forma general como particular–, hay poca confiabilidad en las instituciones políticas y democráticas. Esto se refleja en que el índice más alto de confianza en la región se da en Uruguay, donde un 44%³⁰ de los ciudadanos las valora positivamente, mientras que el índice más bajo está en Ecuador con un 22%³¹. Esto contrasta con el promedio de aceptación del poder legislativo para Europa oriental, que es de 48,5%, frente a un 28,1% como promedio para América Latina. Veamos un fragmento de la explicación que da el informe a estos bajos niveles:

“(…) El descontento con la democracia no parece ser simplemente un reflejo de tiempos económicos difíciles o de una molestia con los resultados más visibles y concretos de la gobernabilidad democrática. Más bien, en vista de la falta de confianza en determinadas instituciones, el origen pareciera estar básicamente en la desilusión respecto de los procesos, actores y entidades fundamentales del sistema democrático”³².

¿Qué pasaría si la explicación a la poca credibilidad no fuera la desilusión? Retomando los planteamientos de Schmitter, podría plantearse una interpretación alternativa a partir de la explicación sobre una “democracia de elusiva consolidación”. Es decir, se sugiere abrir la posibilidad a una explicación no económica, en donde las instituciones políticas y democráticas sufren un proceso similar y, en vez de avanzar o retroceder en percepción, no logran superar los mínimos esperados y están en una constante transformación y adaptación, mas nunca logran el ideal de su consolidación. Es posible plantearse esto, siguiendo el ejemplo de las instituciones, en donde –debido a la competencia entre lo moderno y lo premoderno– éstas no logran canalizar e interpretar las necesidades ciudadanas para que el Estado pueda darles respuesta. Por ejemplo, frente a la elusiva eliminación del clientelismo, sería posible plantear que las lógicas premodernas que subyacen en la relación contractual cara-a-cara han logrado superponerse a la penetración directa del Estado que permita la competencia ciudadana por una burocracia más eficiente y más cercana a los meritos, una burocracia moderna Weberiana. Y sin embargo,

la superposición no es plena, y se crea una especie de coexistencia que negaría el presupuesto de Lewis, o al menos plantearía una alternativa frente a la competencia propia de esta dicotomía.

Más que una hipótesis plenamente desarrollada, o una defensa a ultranza de las lógicas premodernas, los planteamientos anteriores buscan presentar una posibilidad. Abrir un horizonte posible de interpretación para señalar las flaquezas de la causalidad de un discurso con una fuerte tradición (económico), que se superpone a otro aún en vías de consolidación (politológico). Las inferencias económicas parecieran superar a las políticas.

Finalmente, los informes terminan apuntando a una superposición entre economía y política, y no a una ampliación de la noción de democracia. En este sentido, no hacen aportes a un discurso politológico para América Latina, pues evalúan el comportamiento óptimo de las instituciones en materia de alcances para sacar a la región de la pobreza, más que a los dispositivos de garantías políticas que permitan la transformación de un modelo de sociedad.

SEGUNDO EJE

El Estado-Centrismo en las mediciones sobre la democracia

Después de analizar cómo en estos informes el énfasis en las lógicas económicas desdibuja el conocimiento del comportamiento político de los ciudadanos, a continuación se tratará otra visión limitante del estudio objetivo de estos comportamientos que restringe el alcance de la política a la esfera estatal, es decir a una visión estado-céntrica. Para esto, se tendrá en cuenta el costo que significa limitar las observaciones sobre la política a lo que ocurre dentro de la esfera estatal, omitiendo las observaciones sobre las acciones de apropiación de los derechos por parte de los ciudadanos.

Las mediciones de la democracia aquí tratadas se distancian de las discusiones politológicas debido a la aridez de las perspectivas analíticas

propuestas en ellas. Para explicar esto, se caracterizará la noción de política que utilizan estos informes en aras de entender la simplificación de la relación que establecen entre política, democracia y Estado. Esto servirá para señalar el peligro de concentrarse en el estudio del Estado y la importancia de no excluir la aprehensión científica de las expresiones políticas ciudadanas fundamentales para el conocimiento de la realidad democrática.

Aquí no se propone una noción de lo político para contrastarla con las diferentes formas como ésta es concebida en cada uno de los informes. Se busca identificar, en algunos de ellos, la definición que fusiona lo político con lo estatal junto con las restricciones que este énfasis limitante tiene para los análisis politológicos rigurosos y cabales. Es decir, se trata de pedir prestada su voz y la definición sobre lo político que es asumida en estos informes, para entenderla en su propia lógica y dentro de sus propios límites para así entender sus cortos alcances explicativos.

El primer informe a observar es el del BID/IDEA. En éste, la definición de política se relaciona con las instituciones y con la capacidad de satisfacer los requerimientos clave del desarrollo. Como ya se anotó en el informe "La política importa" el papel de lo que se entiende por "instituciones" es fundamental, pues dentro de la lógica misma de los planteamientos, éstas permiten ampliar el espectro decisorio y así ampliar la libertad para los ciudadanos. Según este informe, las instituciones identifican e interpretan los intereses ciudadanos³³. Nótese que este papel de intermediación no se le otorga específicamente a las instituciones democráticas, tampoco a las acciones de participación política, ni a los cuerpos colegiados, ni al ejecutivo. Entonces, ¿qué noción de política subyace a esta idea? ¿Cuál es el ámbito propio del Estado? ¿Que relación existe entre el establecimiento de unas normas imparciales y la configuración de un proyecto político?

Es claro que el manejo que se propone es cercano a lo que se podría denominar institucional-estatista, en donde lo político se equipara con las acciones emprendidas por el Estado y sus actores e instituciones más relevantes. Es, como ya se había anotado, una perspectiva acrítica sobre

las instituciones, en tanto la falta de especificidad sobre éstas, su naturaleza y su posible campo de acción, no permiten análisis más concretos y profundos sobre las acciones políticas ejercidas sobre los gobernados. Esto quiere decir que la administración pública, la legislación (bien sea a nivel constitucional o reglamentario), el régimen político, el poder ejecutivo y los organismos de control, entre otros, quedan bajo la categoría de “político”, en tanto hacen parte del Estado y su accionar. Veamos a continuación un fragmento del informe que sirve para ilustrar esta afirmación:

(...) Para contar con instituciones eficientes relacionadas con la economía de mercado, pareciera necesario disponer de instituciones políticas democráticas que permitan garantizar la creación de normas justas y eficientes, que se dicten y apliquen de manera equitativa y sistemática³⁴.

Aquí se evidencia el problema que significa distinguir entre política y economía, en tanto el referente que se establece entre las instituciones atinentes a la economía de mercado y los procesos democrático-político-institucionales es el Estado. Así, se puede inferir que la noción de lo político subyacente está cerca de las perspectivas utilitaristas, en tanto la valoración que se hace de la libertad individual pesa más que la responsabilidad de lo colectivo³⁵. Adicionalmente se observa que lo estatal es aquello que atañe a lo “común” –como oposición a lo más o menos individual–, y su importancia está en la capacidad homogénea de otorgar y garantizar imparcialmente las normas de regulación entre los individuos. Sin embargo, la relación con la democracia parece estar supeditada a una expresión distributiva y equitativa, en tanto la política es entendida como un campo de interacción entre individuos que buscan desarrollar sus intereses y objetivos.

También, en estos informes hay, en primer lugar, un marcado acento institucionalista en la interpretación que hacen de la política, pues para ellos es importante constatar la legitimidad de las instituciones estatales, en tanto esto permite la búsqueda de una mayor libertad al ampliar el espectro decisorio de los individuos. Además, en segundo lugar, las instituciones son importantes para la política, al interpretar los intereses

ciudadanos, haciendo posible el accionar eficiente del Estado. Ambas consideraciones dejan un fuerte tufo político en si mismo que, a pesar de las expresiones de neutralidad que suelen manifestarse al inicio de estos informes, refleja una forma de establecer las preferencias acerca del funcionamiento ideal del Estado y, en consecuencia, una configuración parcializada del orden social. Adicionalmente cabe preguntar si es posible la existencia de organizaciones políticas –como por ejemplo los partidos políticos o los movimientos sociales– que hagan esa tarea de intermediación o si ésta es propia del Estado. Veamos otro fragmento que permita ejemplificar esto:

(...) resulta claro que la política importa en el proceso de crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de las instituciones legítimas y adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de la ciudadanía. En términos más precisos, es la calidad de la democracia lo que importa (...)³⁶.

La noción de política implícita en esta cita puede leerse bajo parámetros de afirmación del desarrollo a manera de vía deseable y única para garantizar la libertad, la equidad y el “bien común”³⁷. Entonces, la configuración que conllevan el avance y el retroceso se identifica en lo que pueda o no ser “benéfico para la ciudadanía”. Esto refleja la precariedad explicativa de esta categoría. ¿Es posible que haya políticas que no busquen beneficiar a la ciudadanía? ¿Que pasa cuando hay detractores de una política que la señalan como “perjudicial”? ¿Es posible una política que beneficie a un sector de la sociedad y a otro no? Estas preguntas permiten ver que la perspectiva desarrollada por este informe no puede explicar escenarios políticos antagónicos. Hay muchas situaciones en donde se utilizan adjetivos peyorativos que descalifican a gobiernos de derecha y/o de izquierda que no buscan identificar falencias, sino más bien posturas sobre el orden social deseado. Ejemplo de esto puede ser el uso discursivo de categorías como “autoritarista” o “populista”, que, en vez de señalar las contradicciones de un comportamiento gubernativo frente a la democracia, acaba ocultando la realidad para limitarse a ofrecer una visión parcial de la misma. Desde esta perspectiva se alcanzaría a señalar el sentido “benéfico” que puede tener una política, incluso bajo la justificación

del autoritarismo como forma de establecer “un bien mayor” para la sociedad.

Veamos otro informe, para así poner de manifiesto la tendencia a centrar las observaciones en las acciones del Estado. En el informe “Democracia e instituciones en América Latina”, a partir de una noción mínima de democracia se busca hacer una descripción del conjunto de normas y procedimientos que garantizan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos con independencia de cuál sea el contenido de las decisiones que finalmente se adopten³⁸. Esto quiere decir que las observaciones propuestas están enmarcadas en la mera descripción de la democracia formal. Así, la noción de política que subyace se diluye en la concepción de la democracia, en tanto lo observado se apoya en elementos del régimen político y de las normas en sus diferentes niveles jerárquicos. Al final, esta superposición termina omitiendo la consideración de circunstancias más específicas que debe tener una aproximación más rigurosa.

La perspectiva jurídica-estatal propuesta por este informe presenta un tipo de abstracción frente a las instituciones bastante particular, en tanto las transformaciones democráticas que se hacen en cada país se ven expresadas a través de la positivización jurídica. De esta manera, al aproximarse a la explicación de la democracia y su impacto en cada país, describen sus normas a partir de cinco (5) criterios: 1. Los partidos políticos, con especial énfasis en los derechos de asociación y la normatividad que los regula. 2. Los mecanismos de democracia directa existentes constitucional o reglamentariamente. 3. La participación pública, en términos de la posibilidad de optar por diferentes formas de escoger representantes para diversas instancias³⁹. 4. Las elecciones, en donde se rastrea la legislación restrictiva (o no) del sufragio, observaciones sobre el sistema electoral, las garantías contra el fraude, entre otros. 5. La democracia representativa, en donde se explica cuáles son los organismos de representación, sus competencias y en general la normatividad que los rige.

Siguiendo esta línea, el informe presenta la relación entre democracia y ciudadanos a través de los derechos consagrados en las expresiones jurídicas de cada uno de los países de la región. Así, la noción de democracia que se infiere está limitada a los procedimientos y los derechos otorgados en cada caso. Estos últimos son observados a partir de su positivización en las “cartas políticas” de cada país. ¿Son estos derechos un deber del Estado en abstracto o resultan de pugnas históricas particulares? A pesar de que existe una influencia internacional sobre los tipos de derechos a otorgar a los ciudadanos, éstos no pueden ser entendidos como una necesidad universal y absoluta para todos los países.

Esta visión también es acrítica pero en un sentido diferente del que caracteriza a la perspectiva northiana ya aludida. Esto, porque el análisis de las formas jurídicas a las que se hace mención requiere de la capacidad de dar cuenta de las grandes transformaciones estructurales para su realización. Al quedarse únicamente en la descripción formal de las instituciones (en tanto entes formales consignados en constituciones, leyes, decretos, etc.), se omite el registro de las transformaciones históricas imprescindibles tanto para formalizarlas como para hacerlas efectivas. Por ejemplo, al hacer observaciones en lo que tiene que ver con los mecanismos existentes para la democracia directa, no se ofrecen evidencias ni reflexiones analítico-críticas que vayan más allá de si una figura institucional existe o no. Esta omisión de las expresiones fácticas del contexto que le da vida a la ley, deja de lado la historia particular de cada país, desechando así la oportunidad de recolectar información que dé cuenta de su relevancia para el conocimiento objetivo de la expresión democrática. De esta manera, la noción de instituciones que se maneja en estos informes conlleva una visión formalista que no permite observar cambios o tendencias en cada país, pues se requiere de una transformación muy grande para poder observar alguna mejora en términos del ideal democrático –según lo entiende esta visión–. La democracia no se presenta entonces a manera de construcción, sino como una rareza espontánea consagrada en las normas que la hacen de

obligatoria implementación normativa. Pero no se pueden responder interrogantes tan importantes como: ¿quién establece –o estableció– para cada país la democracia? ¿Por qué y para que lo hizo? ¿Es –o fue– el régimen político? ¿Es –o fue– una transformación constitucional? ¿Son –o fueron– los ciudadanos? ¿Son –o fueron– las normas mismas? En síntesis, según esta visión, la democracia se convierte en una necesidad general y absoluta que adquiere importancia porque es primordial. Como si todos tuviéramos que alcanzarla, en tanto se requiere de su existencia institucionalmente, y no como un producto de procesos históricos que la establecen o la transforman.

Recogiendo estos señalamientos, es posible encontrar algunos puntos comunes donde se destaca que lo político es aquello que tiene que ver con la democracia y con la acción de las instituciones del Estado. Es decir, existe una interdependencia de lo político con lo democrático y de la democracia con la política, solamente a través de aquello que realizan las instituciones estatales (en sus diferentes acepciones). Es importante anotar que esta relación no está dada en términos de una complementariedad entre lo político, lo económico y las transformaciones institucionales, sino que más bien se presenta como una superposición forzada de estos elementos, dejando de lado la incorporación en el análisis del accionar interdependiente entre gobernantes y gobernados. Por otro lado, la relación que establecen estos informes entre lo político y lo democrático no encuentra una concatenación más allá del Estado como común denominador.

El saldo neto negativo resultante de los enfoques propios de estos informes implica la omisión del análisis correspondiente al cúmulo de las acciones políticas de los ciudadanos, es decir, de la heterogeneidad de las expresiones ciudadanas convergentes en la esfera de la sociedad civil. Adicionalmente esta omisión de carácter Estado-céntrico implica el no reconocimiento a que la política no se circunscribe al accionar del Estado y que engloba, necesariamente, a la sociedad civil como la esfera interdependiente o como el referente indispensable entre gobernantes y gobernados.

Veamos ahora un par de ejemplos ilustrativos de esta gran omisión. En primer lugar, para el registro medible del IDD-Lat, las expresiones ciudadanas informales sólo explican la inconformidad con los dirigentes y las estructuras políticas⁴⁰, y se observan solamente a través de la ampliación de la participación de los ciudadanos en los procesos electorales.

Pero en este señalamiento no se da una respuesta a qué les dio vida; tampoco a si es posible que respondan a fenómenos más estructurales; ni a si se trata de manifestaciones puramente coyunturales. Menos aún a cómo se diferencian en el marco de la heterogeneidad imperante en la lógica de la sociedad civil. No explica qué diferencia hay entre el accionar político de los miembros de un gremio o grupo de interés organizado y el de los militantes de un movimiento social... o el de los miembros de un proyecto cooperativo...

Un segundo ejemplo proviene del informe del PNUD. Allí, a pesar de que se anuncia vigorosamente el propósito de desarrollar un estudio que permita comprender a fondo toda la complejidad inherente al accionar político de la ciudadanía, se termina por reducir esta observación al registro estadístico de la participación de los actores involucrados en la política. En este sentido, las acciones políticas de los ciudadanos se reducen al “derecho a participar en el ejercicio del poder político como un miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros”⁴¹. En términos de ciudadanía civil se reduce a los derechos para la libertad individual⁴². Y en lo referente a la ciudadanía social a “todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad”⁴³. Esta inconsistencia reduce el análisis comprensivo de las expresiones informales a la simple medición estadística del accionar ciudadano formal. Tampoco permite reconocer la naturaleza política de las expresiones ciudadanas espontáneas, puesto que se limita a tabular la frecuencia de las demandas ciudadanas en el marco del reconocimiento de los derechos de primera, segunda o tercera generación otorgados por

el Estado. Menos aún posibilita respuestas a interrogantes sobre la naturaleza de los factores propios del reconocimiento a las reivindicaciones ciudadanas para que los derechos sean garantizados. Ni tiene en cuenta las condiciones sociales e históricas propias del contexto en el que surgen tanto las concesiones estatales como las reivindicaciones ciudadanas, para solo listar algunas omisiones.

Conclusiones

A manera de conclusión, es importante recordar que, a pesar de los problemas señalados, la calidad y el desempeño de la democracia deben ser medidos. Las anotaciones críticas realizadas no se basan en la creencia de que no se puede observar científicamente cuando una democracia mejora o empeora. Por el contrario, se está sugiriendo una postura menos acrítica de aproximarse a los fenómenos de naturaleza política. Sin embargo, cualesquiera que sean las limitaciones propias de estas investigaciones, las mediciones difícilmente son neutrales, al menos visto desde el purismo academicista que ingenuamente pretende imparcialidad científica. Esto no significa que las observaciones estén por fuera de los cuerpos científicos, más bien se trata de recordar que las categorías utilizadas expresan una preferencia, una postura política ante los problemas que aquejan a la región. Tampoco se trata de una solución que se presenta como imparcial por venir de afuera, por ser “objetiva”, por usar estadísticas. Es una visión tecnicista que enfoca algunos problemas de la región como la pobreza, el subdesarrollo, el clientelismo y la esquiva consolidación de los regímenes políticos en el afán de extinguir estas expresiones para lograr *avances adecuados* en el desarrollo democrático de estos países.

Morlino y Diamond afirman que, al medir la democracia, algunos enfoques dan prioridad a “la calidad de los resultados”, mientras otros resaltan “la calidad de los contenidos”. Los informes aquí considerados podrían ubicarse dentro del primer tipo de interpretaciones. Bien sea por sobresimplificar analíticamente la relación entre democracia y desarrollo

político-económico, o por establecer una perspectiva estadocéntrica, los resultados derivados de estas investigaciones priorizan las cifras jerarquizantes de los diferentes niveles de desarrollo. Las posibilidades de interpretación que pueden hacerse sobre las democracias latinoamericanas están supeditadas a 1) la comparación de un año a otro en términos del avance y/o retroceso numérico y a 2) registrar la simple existencia o inexistencia de ciertas instituciones o derechos otorgados por el Estado, de los que se desconoce tanto su campo de acción como las condiciones históricas que permiten su manifestación tangible. En esta perspectiva, las características del proceso de consolidación democrática no resultan ser determinantes de la calidad de la democracia.

Otra implicación problemática atinente a la categoría de “la calidad de los contenidos” se debe a la variación de las cifras que utilizan distintas fuentes de este tipo frente a variables comunes. Lo más preocupante al respecto está en que, ante esta inconsistencia de cifras, los usuarios de esta información no solo pueden adquirir referentes estadísticos contradictorios que pueden llegar a afectar sus criterios para la acción en asuntos tan importantes como la toma de decisiones para políticas públicas y/o, peor aún, pueden distorsionarlas cuando estos criterios están basados en cifras desactualizadas o imprecisas⁴⁴.

A nuestra consideración, las investigaciones sobre la democracia que se limitan a hacer énfasis en “la calidad de los contenidos” son más científicas y rigurosas, en tanto pueden analizar la progresión democrática sin caer en esquemas explicativos rígidos y unidireccionales. Por ejemplo, contemplan diferentes formas de transición hacia la democracia, permiten distinguir entre procesos históricos de transición, consolidación y adecuación del régimen político, y, dan cuenta de la importancia de la participación ciudadana –en especial de sus expresiones informales– y los movimientos sociales para la existencia de una democracia real más amplia. Un trabajo científico que cabe en esta categoría es el nuevo libro de Ana María Bejarano, que está por publicarse en Notre Dame University Press, titulado “*Precarious democracies: understanding regime stability and change in Colombia and Venezuela*”. Este trabajo representa

una minuciosa comparación de la evolución de los procesos políticos resultantes de los pactos de transición intrarégimen para el fortalecimiento democrático de ambos países. Según Bejarano, los patrones de desarrollo institucional propios de cada caso se diferencian en el virtuosismo del segundo (Venezuela) frente a la perversión del primero (Colombia). Una diferencia tan marcada en la dinámica de procesos muy parecidos en su forma inicial, pero con desarrollos tan divergentes en las conductas incluyentes-excluyentes y amplias-restrictivas de los actores y las instituciones de cada país, no hubieran podido observarse en tanto detalle y significación con las categorías y variables propias de los informes agregados sobre la calidad de la democracia considerados en este documento. Por eso, el vaticino que hiciera Phillip Schmitter –citado por Bejarano– sobre la persistencia de las democracias no consolidadas (*unconsolidated democracies*) o de elusiva consolidación (como se registró anteriormente) es lo que, por ejemplo, permite entender porque hoy Venezuela puede ser vista como una “dictablanda” y Colombia como una “democradura”.

Notas

1. “El apoyo inicial de la Unión Europea fue el que permitió el inicio del proyecto con cuatro países. El proyecto, a partir de entonces, ha logrado apoyos locales, privados e internacionales que le han permitido su expansión y continuidad. El estudio tiene financiamiento múltiple con la participación de organismos internacionales, gobiernos de la región, gobiernos fuera de la región y sector privado”.
2. “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat-2004”. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Servicios Corporativos Siglo XXI, Bogotá, 2004, p. 11.
3. “La política importa, democracia y desarrollo en América Latina”. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, p. 1.
4. Op. cit., p. 4, cuadro 1.

5. Ideas y aportes. *La democracia en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Informe sobre la democracia en América Latina.* Bogotá, Colombia, 2004, p. 21.
6. IDD-Lat, op. cit., p. 80.
7. Este índice es sacado a partir del cómputo de tres variables. La primera es el respeto a los derechos políticos y libertades civiles, que se calcula a partir de la ponderación de cinco indicadores, de los cuales dos dependen del valor que cada país obtuvo en el informe de Freedom House. La segunda es calidad institucional y eficiencia política, que también utiliza cinco indicadores, de los cuales uno se corresponde con el índice de Transparencia Internacional. La tercera es el ejercicio del poder efectivo para gobernar, que tiene dos componentes: capacidad para generar políticas que aseguren bienestar –medida a partir de cuatro indicadores–, y capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica –medida por cinco indicadores, de los cuales uno proviene de la Heritage Foundation.
8. Op. cit., p. 26.
9. Op. cit., p. 27, 47 y 68.
10. En la nota anterior, el lector encontrará casos en donde el IDD-Lat utiliza los datos agregados por este tipo de instituciones para presentar sus propios índices.
11. “Creo que actualmente no hay democracia. Pero ella no existe nunca en el presente. Es un concepto que lleva consigo una promesa, y en ningún caso es tan determinante como lo es una cosa presente. Cada vez que se afirma que ‘la democracia existe’, puede ser cierto o falso. La democracia no se adecua, no puede adecuarse, en el presente (...) De ahí se deduce que no puede ser objeto de un juicio que lo predetermine. ‘La democracia que ha de venir’, decimos siempre, y no ‘la democracia actual’, que es inexistente. (...) Lo que no significa que la democracia vaya a estar presente mañana. Es algo que siempre está por venir”. Derrida, Jacques. “La democracia como promesa”. Tomado de <http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/democracia.htm> Consultado el 19 de diciembre de 2005, 10:23:19 a.m
12. Derrida, Jacques: “La democracia para otro día”. Tomado de http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/democracia_para_otro_dia.htm Consultado el 19 de diciembre de 2005, 10:23:19 a.m
13. Schmitter, Philippe: Dangers and Dilemmas of Democracy. *Journal of democracy*, abril de 1994, vol. 5, p. 57, 58. Traducción propia. “*There is no proof that democracy is inevitable, irrevocable, or a historical necessity. It neither fills some indispensable functional requisite of capitalism, nor corresponds to some ineluctable ethical imperative in social evolution. There is every reason to believe that its consolidation demands an extraordinary and continuous effort- one that many countries are unlikely to be able to make*”.
14. *Ibid.*, p. 72.

15. *Ibíd.*, p. 58.
16. Ya se han hecho advertencias sobre los problemas que se derivan de asumir que la calidad de la democracia es sencillamente un avance, especialmente a partir de interpretar la noción de transición como un paradigma. Para el caso mexicano, los análisis sobre la calidad de la democracia fueron limitados a explicaciones sobre los pactos entre las élites o a sus estrategias y sus liderazgos, debido a que la transición se entendía simplemente como un proceso de etapas fijas y teóricamente articuladas. Ver: Sirvent Gutiérrez, Carlos: "Desarrollo y consolidación democrática" en Valverde, Karla; Salas-Porras, Alejandra: *El desarrollo –diversas perspectivas–. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. México, D.F., Ediciones Gernika S.A., 2005, p. 300-302.
17. *Ibíd.*, p. 58.
18. Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo; Rodríguez Wilches, Andrés: "Reinterpretando la noción de Estado o crítica de la retórica liberal". Estudio introductorio en Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo: *La reforma política del Estado en Colombia: Una salida integral a la crisis*. Bogotá, CEREC Fundación Friedrich Ebert-FESCOL, 2005.
19. Munck, Gerardo; Skalnik, Carol: "Modes of Transition and Democratization. South America and Eastern Europe in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, vol. 29, n. 3. Transitions to Democracy: a Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow (abril de 1997), p. 343-362.
20. Estos planteamientos aluden la propuesta de Dankwart Rustow, la cual Munck y Skalnik resignifican, afirmando que los factores que mantienen estable a una democracia pueden no ser aquellos que le dieron su existencia. Traducción propia: "(...) *In stressing the centrality of transitions from authoritarian rule, however, we put a new twist on Rustow's significant proposition that "the factors that keep a democracy stable may not be the ones that brought it into existence (...)"* *Ibíd.*, p. 344.
21. "Identity of the Agent of Change", *op. cit.*, p. 346.
22. En el texto de North, se resalta la importancia de las instituciones pero no se hace referencia concreta a cuáles ni a cómo deben transformarse para lograr el desarrollo económico. Ver: North, Douglas: "Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico". México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
23. Para entender a profundidad lo que implica poner las instituciones estatales al servicio del desarrollo, cabe recordar que esto sólo se hace efectivo en tanto se requiere de un cambio en los elementos sustantivos derivados de la construcción del andamiaje institucional. En otras palabras, se trata de un cambio en el conjunto de nociones, visiones, reglas, valores y creencias que definen cómo se estructura la noción misma del desarrollo y que delimita la función del Estado a impulsarlo. Valverde, Karla: "La institucionalización del Desarrollo" en Valverde, Karla; Salas-Porras, Alejandra: *El desarrollo*

-diversas perspectivas-. *En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. México, D.F., Ediciones Gernika S.A., 2005, p. 101.

24. "La política importa", p. 12.
25. *Ibíd.*, p. 13.
26. Ver: Shahid Jared Burki and Guillermo Perry *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, 1998.
27. ESCOBAR, Arturo: *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, Colombia, Editorial Norma, 2004.
28. *Ibíd.*, p. 155. Esta división está enmarcada por la discusión de la economía como elemento fundamental para la consolidación del lenguaje del desarrollo, en la medida en que ésta le presta el lenguaje para hacerse posible en tanto discurso.
29. Hay una larga discusión entre algunos economistas y ciertos politólogos sobre cómo interpretar al clientelismo. Para los primeros es visto como un mal que reduce la inversión y hace más lento el crecimiento económico. Los segundos lo interpretan como una característica propia de los países en desarrollo que asegura la lealtad de los votantes. Hay un análisis más profundo de la discusión y una propuesta interesante que sugiere como consecuencias una erosión en el sistema político y reduce la confianza interpersonal entre los ciudadanos. Ver: Seligson, Mitchell: "The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries", *The Journal of Politics*, vol. 64, n. 2, May 2002, p. 408-433.
30. "La política importa", p. 41, cuadro 2.5. Según la ficha técnica, los porcentajes promedio a los que se hace referencia corresponden al período 1996-2001, y tienen como fuente el Latinobarómetro y el Eurobarómetro.
31. *Ibíd.*, p. 41.
32. *Ibíd.*, p. 40. Subrayado propio.
33. Es importante resaltar que este tipo de intermediación es propia de los movimientos sociales y los partidos políticos. ¿Será posible que las instituciones pueden recoger democráticamente los intereses de los ciudadanos?
34. "La política importa", *op. cit.*, p. 13.
35. Esta valoración corresponde a la discusión entre comunitaristas y utilitaristas. Hay numerosos representantes de esta segunda perspectiva, dentro de los que se encuentra John Stuart Mill, quien profundiza sobre esta perspectiva en: *El Utilitarismo*. Madrid, Alianza Editorial, 1984.
36. "La política importa", p. 13.

37. Estos tres elementos se pueden encontrar en los fragmentos a los que se hizo alusión.
38. *Democracia e instituciones en América Latina*, p. 273.
39. Para el caso de Bolivia, revisar op. cit., p. 41 y 42. Allí se hace una descripción del sistema educativo nacional, que distingue entre dos niveles de participación. Por un lado el “nivel consultivo”, y por otro “el nivel de participación social”.
40. IDD-Lat, p. 18.
41. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, p. 31.
42. Op. cit.
43. Op. cit.
44. La ponencia de Fátima García Díez “*Quality of democracy in post-conflict societies. El Salvador and Guatemala: Two sides of the same coin*”, presentada en este panel de LASA, trae ejemplos claros sobre los problemas que refleja la variación de cifras también incidental en la calidad de los contenidos.

Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-BID y el INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL-IDEA: *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.
- BANCO MUNDIAL-BM, INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL-IDEA y la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL: *Las visiones de país importan. Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo. Debates de un foro de desarrollo del sector público y privado*. San José, ABC editores del Sur, 2005.
- BURKI, Shahid Jared; PERRY, Guillermo: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1998.
- CÁRDENAS RIVERA, Miguel Eduardo: *La reforma política del Estado en Colombia: Una salida integral a la crisis*. Bogotá, CEREC Fundación Friedrich Ebert-FESCOL, 2005.

- COMPARATIVE POLITICS, abril de 1997, vol. 29, n. 3. Transitions to Democracy: a Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow.
- DERRIDA, Jacques: *La democracia como promesa*. Tomado de <http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/democracia.htm> Consultado el 19 de diciembre de 2005, 10:23:19 a.m.
- DERRIDA, Jacques: *La democracia para otro día*. Tomado de http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/democracia_para_otro_dia.htm Consultado en diciembre 19 de 2005, 10:23:19 a.m.
- ESCOBAR, Arturo: *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, Colombia, Editorial Norma, 2004.
- FREEDOM HOUSE. DETUSCH KARLEKAR, Karin (ed.): *Freedom of the Press 2003. A Global Survey of Media Independence*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- FREEDOM HOUSE. KARATNYCKY, Adrian; PIANO, Aili; PUDDINGTON, Arch (ed.): *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 2003*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- GARCÍA DIÉZ, Fátima: *Quality of democracy in post-conflict societies. El Salvador and Guatemala: Two sides of the same coin*. Universidad de Salamanca, (Mimeo), 2006.
- INICIATIVA EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LA UNIÓN EUROPEA-IEDDH y AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. ESCOBAR, Guillermo; GUEDÁN, Manuel (ed.): *Democracia e instituciones en América Latina*. Madrid, Editorial Dykinson, 2005.
- JOURNAL OF DEMOCRACY, April 1994, vol. 5, n. 2. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- JOURNAL OF DEMOCRACY, January 1995, vol. 6, n. 1. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- JOURNAL OF DEMOCRACY, October 2004, vol. 15, n. 4. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG, RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA y POLILAT: *Índice de desarrollo democrático de América Latina IDD-Lat-2004*. Bogotá, Servicios Corporativos Siglo XXI, 2004.
- NORTH, Douglas: *Instituciones, Cambio institucional y desarrollo económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD, UNIÓN EUROPEA-UE: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD, UNIÓN EUROPEA-UE: *Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2004.

THE JOURNAL OF POLITICS, May 2002, vol. 64, n. 2.

VALVERDE VIESCA, Karla; SALAS-PORRAS, Alejandra: *El desarrollo –Diversas perspectivas–. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. México, DF., Ediciones Gernika S.A., 2005.

VANDERBILT UNIVERSITY, US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT-USAID, NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS-NDI, FUNDACIÓN BUEN GOBIERNO. RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos; SELIGSON, Michel: *La cultura política de la democracia en Colombia: 2004*. Sin editorial. Sin fecha.

VANDERBILT UNIVERSITY, US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT-USAID, LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT-LAPOP, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos; SELIGSON, Michel; DONOSO, Juan Carlos; QUIÑONES, Clemente; SCHWARZ-BLUM, Vivian: *La cultura política de la democracia en Colombia: 2005*. Bogotá, Sin editorial, 2006.